



**PERAN KOMISI KEJAKSAAN SEBAGAI PERWUJUDAN
PARTISIPASI PUBLIK DALAM RANGKA PENGAWASAN
LEMBAGA KEJAKSAAN**

TESIS

**Disusun dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu hukum**

Oleh :

ADITYA RAKATAMA, SH

B4A005002

PEMBIMBING :

Prof. Dr. Arief Hidayat, SH, MS

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2008**

**PERAN KOMISI KEJAKSAAN SEBAGAI PERWUJUDAN
PARTISIPASI PUBLIK DALAM RANGKA PENGAWASAN
LEMBAGA KEJAKSAAN**

Disusun Oleh :

ADITYA RAKATAMA, SH

B4A005002

Dipertahankan di Depan Tim Penguji

Pada tanggal 9 Oktober 2008

Tesis ini telah diterima

Sebagai persyaratan untuk memperoleh

Gelar Magister Hukum

Mengetahui

Ketua Program Magister Ilmu Hukum
Universitas Diponegoro

Dosen Pembimbing

Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, SH. MH
NIP. 130 531 702

Prof. Dr. Arief Hidayat, SH.MS
NIP. 130 937 134

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Dengan ini saya, Aditya Rakatama, SH, menyatakan bahwa Karya Ilmiah/ Tesis ini adalah asli hasil karya saya sendiri dan Karya Ilmiah ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata Satu (S1) maupun Magister (S2) dari Universitas Diponegoro maupun Perguruan Tinggi Lain.

Semua informasi yang dimuat dalam karya ilmiah ini yang berasal dari penulis lain baik yang dipublikasikan atau tidak, telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan semua ini dari karya Ilmiah / Tesis ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya sebagai penulis.

S e m a r a n g, 6 Nopember 2008

Penulis

ADITYA RAKATAMA, SH
NIM. B4A006002

KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa,, karena berkat rahmat dan Karunia-Nya, penulisan tesis dengan judul **“Peran Komisi Kejaksaan Sebagai Perwujudan Partisipasi Publik Dalam Rangka Pengawasan Lembaga Kejaksaan”** ini dapat terselesaikan.

Penyusunan tesis ini dilaksanakan dalam rangka memenuhi persyaratan menyelesaikan studi pada program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Dan juga penulis dedikasikan sebagai sumbangan pemikiran tentang mekanisme kontrol terhadap lembaga Kejaksaan. Dengan hadirnya Komisi Kejaksaan sebagai Lembaga pengawasan eksternal Lembaga Kejaksaan memungkinkan tumpang tindihnya tugas dan kewenangan dengan pengawasan internal Kejaksaan.

Penulis menyadari bahwa tesis ini tidak akan terwujud tanpa bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu dengan selesainya penyusunan tesis ini penulis menyampaikan terima kasih yang tak terhingga kepada yang terhormat Prof. Dr. Arief Hidayat, SH.MS selaku pembimbing, yang telah memberikan masukan dan arahan dengan penuh kesabaran dan perhatian walaupun beliau disibukkan oleh tugas-tugas lain sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Selanjutnya ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada :

1. Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, SH. MH selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro;
2. Ibu Ani Purwanti, SH. MH selaku Sekretaris Program Bidang Akademik Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
3. Ibu Amalia Diamantina, SH. MH selaku Sekretaris Program Bidang Keuangan Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang
4. Ibu Lita Tysta ALW, SH. MH selaku dosen Penguji yang sekaligus telah memberikan sumbangsih dan saran penulisan tesis ini.
5. Seluruh Dosen Pengajar Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang atas segala bantuan semangat yang diberikan selama penulis menjadi Mahasiswa.
6. Yang tercinta Istri dan Orang Tua yang telah memberi semangat dan penuh kasih sayang serta kesabaran dalam mendorong penulis untuk segera menyelesaikan Tesis ini.

7. Semua pihak yang telah bersedia memberikan data yang diperlukan untuk penyusunan tesis ini.
8. Rekan-rekan Mahasiswa Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, serta Rekan-rekan Pendidikan dan Pelatihan Jaksa Tahun 2008.

Dengan rendah hati penulis mengakui bahwa tesis ini masih banyak kekurangan. Oleh karena itu kritik dan saran yang bersifat membangun penulis harapkan dari semua pihak.

Jakarta, September 2008

P e n u l i s

ABSTRAK

Pada awal reformasi isu utama yang perlu dibenahi terkait dua hal yaitu maraknya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan pemerintahan yang totaliter. Kejaksaan merupakan salah satu lembaga penegak hukum yang sarat dengan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, oleh karena itu perlu adanya pembenahan internal kelembagaan sesuai dengan agenda reformasi di bidang hukum tersebut. Naskah kesepakatan bersama pimpinan lembaga penegak hukum yang isinya perlu dikembangkan sistem pengawasan yang transparan dan akuntabel yang salah satu pointnya adalah pengkajian atas kemungkinan pengembangan lembaga pengawasan eksternal Kejaksaan. Pengawasan di dalam lembaga (*internal control*) itu sendiri dari dulu sudah dikenal seperti Pengawasan melekat (*waskat*), di Kejaksaan sendiri dan Jaksa Agung Muda Pengawasan serta Inspektur-inspektur, tetapi sampai sekarang masih ada Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan pelanggaran yang dilakukan oleh oknum Kejaksaan sehingga muncul ide pembentukan semacam lembaga di luar untuk mengawasi lembaga kejaksaan. Isu tentang perlu dibentuknya pengawasan eksternal Kejaksaan berkembang dengan masuknya dalam pembahasan Rancangan Undang-undang Kejaksaan RI. Dalam pembahasan Undang-undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia disepakati pasal 38 bahwa “Untuk meningkatkan kinerja Kejaksaan, Presiden dapat membentuk sebuah komisi yang susunan dan kewenangannya diatur oleh Presiden. Dengan kata lain “Meningkatkan Kinerja Kejaksaan”, maka salah satu faktor untuk meningkatkan kinerja Kejaksaan adalah masalah pengawasan. Pelaksanaan dari amanat pasal 38 tersebut maka dibentuklah peraturan Presiden Nomor 18 tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan RI. Dengan terbentuknya Komisi Kejaksaan RI yang mempunyai tugas utama sebagai lembaga pengawasan eksternal kejaksaan memungkinkan adanya tumpang tindih kewenangan dengan Pengawasan internal Kejaksaan yang dilaksanakan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan beserta jajarannya. Dengan tugas dan wewenang yang obyeknya sama sebagai lembaga pengawasan maka diperlukan adalah prinsip koordinasi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya masing-masing sehingga tercipta suatu mekanisme pengawasan terhadap lembaga kejaksaan yang baku, transparan, akuntabel dan partisipatif. Dengan prinsip koordinasi maka keberadaan komisi kejaksaan tidak tumpang tindih dengan tugas dan kewenangan pengawasan internal kejaksaan dan justru dapat mendorong peningkatan kinerja lembaga pengawasan internal Kejaksaan dan kejaksaan secara umum.

Kata kunci : Komisi Kejaksaan, Lembaga Pengawasan Eksternal

ABSTRACT

In the early especial issue reform which require to related two matter that is the hoisterous of Corruption, Collution And Nepotism and totalitarian governance. Public Prosecution represent one of loaded law enforcement institute with Corruption, Collutio And Nepotism, therefore need the existence of internal correction as according to reform the law.

Agreement copy with head institute law enforcement which its contents require to be developed by transparent observation system and accountable which one of the study to the possibility of development institute observation of Public Prosecution eksternal. Observation in institute internal of control itself from first have been recognized by like coherent Observation in Public Prosecution alone and Solicitor General Observation and also Inspector, but hitherto there is still Corruption, Collution And Nepotism and collision conducted by Public prosecution oknum so that emerge forming idea a kind of institute outside to observe public prosecution. Issue about require to form of observation of public prosecution eksternal expand with entry of under consideration Draft Of Law Public prosecution Indonesian. Under consideration Article 16 year 2004 about Public prosecution Republic Of Indonesia agreed on section 38 that " To increase Public prosecution performance, President can form commission which formation and its arranged by President. Equally " Improving Performance Public prosecution ", one of the factor to increase Public prosecution performance is the problem of observation. Execution from section commendation 38 the hence formed by regulation of President Number 18 year 2005 about Commission Public prosecution. With formed Commission it's having especial duty as institute observation of conducive existence of authority overlap with internal Observation Public prosecution executed by Solicitor General Observation along with overall nya. With authority and duty which its as observation institute hence needed by is principle co-ordinate in running duty and authority each is so that created by observation mechanism to standard public prosecution, akuntabel and is partisipative. With principle co-ordinate hence existence of commission public prosecution of overlap do not with internal observation authority and duty of public prosecution and exactly can push the make-up of performance institute internal observation of public prosecution in general.

Keyword : Commission Public Prosecution, Observation of Eksternal.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	<i>i</i>
HALAMAN PENGESAHAN	<i>ii</i>
KATA PENGANTAR	<i>iv</i>
ABSTRAK	<i>vi</i>
ABSTRACT	<i>vii</i>
DAFTAR ISI	<i>viii</i>

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian.....	11
E. Kerangka Pemikiran.....	12
F. Metode Penelitian.....	19
1. Metode Pendekatan.....	19
2. Spesifikasi Penelitian.....	19
3. Jenis dan sumber data.....	20
4. Metode Pengumpulan data.....	20
5. Metode analisis data.....	21
G. Sistematika penulisan.....	22

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Sistem Peradilan Pidana (SPP).....	23
1. Pelaksanaan Sistem Peradilan Pidana Terpadu.....	32
2. Kejaksan sebagai bagian dari Pelaksanaan Sistem Peradilan Pidana Terpadu.....	34
B. Wewenang Penyidikan	37
C. Wewenang Penuntutan	39

D.	Pengawasan Lembaga Kejaksaan sebagai bagian Pengawasan terhadap SPP	41
E.	Partisipasi Publik dalam Pengawasan Lembaga Kejaksaan	45

BAB III HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A.	Pembentukan Komisi Kejaksaan	52
B.	Kedudukan Komisi Kejaksaan	59
C.	Tugas dan wewenang Komisi Kejaksaan	62
	1. Mekanisme Aduan masyarakat	67
D.	Kewenangan antara pengawasan internal Kejaksaan dan Komisi Kejaksaan.....	70
	1. Pelaksanaan Pengawasan Internal Kejaksaan	70
	2. Majelis Kehormatan Jaksa	76
	3. Kode Etik Jaksa.....	78
	4. Lembaga Kejaksaan dan Partisipasi publik	84
	5. Pelaksanaan Pengawasan Eksternal oleh Komisi Kejaksaan	91
E.	Kendala-kendala dan upaya-upaya untuk meningkatkan peran Komisi Kejaksaan dalam melaksanakan pengawasan terhadap Lembaga Kejaksaan.....	100
	1. Kendala-kendala	100
	2. Upaya-upaya.....	102

BAB IV PENUTUP

A.	Kesimpulan	105
B.	Saran	108

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. latar belakang

Dalam mewujudkan prinsip yang terkandung dalam perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan yang mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan khususnya dalam pelaksanaan kehakiman. Berdasarkan perubahan tersebut maka badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang¹. Ketentuan Badan-badan tersebut dipertegas oleh Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman pasal 41² yang menyatakan “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman meliputi Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesia, dan Badan-badan lain diatur di dalam undang-undang”.

Sejalan dengan perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan beberapa undang-undang yang baru, serta berdasarkan perkembangan kebutuhan masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan maka Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sudah tidak sesuai lagi sehingga perlu diadakan perubahan secara komprehensif dengan membentuk Undang-undang yang baru.

Pembaharuan undang-undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia tersebut dimaksudkan untuk memantapkan kedudukan dan peran Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga negara pemerintahan yang melaksanakan

¹ Pasal 24 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, amandemen keempat yang bunyinya “Badan-badan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman di atur dalam undang-undang”.

² *Undang-undang tentang Kekuasaan Kehakiman*, UU Nomor 4 Tahun 2004, LN.No.8 Tahun 2004, TLN.No.4538, Pasal 41

kekuasaan negara di bidang penuntutan harus bebas dari pengaruh kekuasaan pihak manapun, yakni yang melaksanakan secara merdeka dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh kekuasaan lainnya. Selain itu sebagai salah satu lembaga penegak hukum dituntut untuk lebih berperan dalam menegakkan supremasi hukum, perlindungan kepentingan umum, penegakan Hak Asasi Manusia, serta Pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

Dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya, Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan di bidang penuntutan harus mampu mewujudkan kepastian hukum dan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan dan kesusilaan serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Peranan lembaga Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum posisinya sangat menentukan berhasil tidaknya Kejaksaan. Dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat kita ringkas bahwa tugas dan wewenang Kejaksaan meliputi:

- a. Penuntut Umum;
- b. Penyidikan tindak pidana tertentu;
- c. Mewakili negara / pemerintah dalam perkara Perdata dan Tata Usaha Negara;
- d. Memberi pertimbangan hukum kepada Instansi Pemerintah;
- e. Mewakili kepentingan umum.³

Tugas dan wewenang Kejaksaan tersebut sangat luas menjangkau area hukum pidana, perdata maupun tata usaha negara.

Uraian diatas dapat memberikan gambaran bahwa betapa besar tugas dan wewenang yang dimiliki oleh lembaga Kejaksaan. Dalam menjalankan

³ Baca pasal 30,31 dan 32 Undang-undang Nomor 16 tahun 2005 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan pasal 14 KUHP, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981, LN.No.76 Tahun 1981, TLN.N.3209

tugas dan wewenang lembaga Kejaksaan akhir-akhir ini banyak menerima kritik tajam mengenai budaya kerja, manajemen lembaga, akuntabilitas publik dan yang tak kalah pentingnya adalah masalah pengawasan.

Dalam kerangka pengawasan di lingkungan Kejaksaan, perihal lembaga yang mengawasi diatur dalam Keputusan Presiden (Keppres) No. 86 Tahun 1999 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia dan ditindaklanjuti dengan Keputusan Jaksa Agung (Kepja) dengan Kepja Nomor : Kep-115/JA/10/1999 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, dimana dalam Keppres dan Kepja tersebut disebutkan tentang Jaksa Agung Muda Pengawasan. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam bahwa :

“Jaksa Agung Muda Pengawasan mempunyai tugas dan wewenang melakukan Pengawasan atas pelaksanaan tugas rutin dan pembangunan semua unsur Kejaksaan agar berjalan sesuai dengan peraturan Perundang-undangan, rencana dan program kerja Kejaksaan serta kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung”⁴

Di tengah usianya yang hampir setengah abad, sorotan dan kritik publik terhadap lembaga Kejaksaan terus saja bergulir, gambaran baik buruknya citra Kejaksaan Agung dapat kita lihat dari Rangkaian jajak pendapat melalui telepon yang diselenggarakan oleh Litbang Kompas selama 5 Tahun terakhir sebagai berikut ⁵:

Gambaran Baik Buruknya Citra

Kejaksaan Agung 2003-2007

Tahun	2003	2004	2005	2006	2007
Baik	16,2%	18,9%	17,6%	22,4%	19,9%

⁴ Keputusan Presiden tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, Keppres No. 86 Tahun 1999, pasal 23 dan Kepja No. Kep-115/JA/10/1999, pasal 362

⁵ Kompas, *Presiden Minta Kejaksaan Tidak berkecil hati*, tanggal 23 Juli 2004

Buruk	76,4%	70,3%	76,2%	69,5%	80,9%
Tidak tahu	07,4%	10,8%	06,3%	08,1%	20,2%

Pertanyaan kepada Responden :

Menurut anda baik atau burukkah citra Kejaksaan Agung sekarang ini?

Dari tabel di atas menunjukkan betapa tingginya persentase ketidakpercayaan publik terhadap lembaga Kejaksaan. Bukan hanya dinilai tidak mampu menjadi wakil publik dalam menegakkan keadilan, Kejaksaan juga dianggap lamban dalam menangani kasus yang mengandung perhatian publik.

Salah satu anggota Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia Fakultas Hukum Universitas Indonesia (Mappi-FHUI) Asep Rahmat Fajar menilai :

“Kejaksaan dalam posisi yang sangat penting dalam pembaharuan hukum. Atas kesadaran itu berani mengubah dirinya, dengan melakukan reformasi. Untuk meningkatkan profesionalisme Kejaksaan masih jauh dari harapan karena Kejaksaan tidak memiliki standar perekrutan dan mutasi Jaksa yang jelas. Banyak asumsi orang Kejaksaan tertutup bagi perubahan. Secara organisasi, dibandingkan dengan penegak hukum lain, sampai sekarang lembaga Kejaksaan dinilai paling resisten terhadap isu pembaharuan....”⁶

Fenomena ini sangat penting untuk diteliti karena Kejaksaan memiliki fungsi yang sangat penting dalam mengendalikan perbuatan anti sosial dalam masyarakat, Herbert L. Packer sebagaimana dikutip Ketut Gde Widjaja mengatakan :

⁶ Kompas, *Mampukah mengembalikan kepercayaan*, Loc. cit

“... a social problem that has a important legal dimension, the problem of trying to control anti social behavior by imposing punishment on people found guilty of violating rules of conduct called criminal states...”⁷

Bahwa Kejaksaan kurang memiliki integritas, profesionalisme dan efisiensi di persepsikan secara luar oleh masyarakat, padahal pada permulaan kemerdekaan Indonesia, Kejaksaan memiliki reputasi yang tinggi, seperti dikatakan oleh Price Water House Cooper :

“It is widely perceived as seriously lacking integrity, professionalism, and efficiency while earlier in it’s history it enjoyed a strong reputation..”⁸

Selanjutnya Jaksa Agung Hendarman Supandji pada Upacara Peringatan Hari Bhakti Adhyaksa ke-48 di Kejaksaan Agung dalam sambutannya mengatakan bahwa :

“... bukan tidak mungkin hasil kerja tertutup awan mendung karena adanya tindakan-tindakan tercela beberapa warga adhyaksa sendiri, bagai nilai setitik rusak susu sebelanga. Kita semua tahu makna ungkapan itu. Tidak sekedar kealpaan atau pengingkaran kehormatan korps yang timbul karena godaan, iming-iming materi, cela dan aib sering kali juga datang karena ketidakmampuan profesi”⁹

Dari uraian di atas memunculkan dugaan penyimpangan perilaku dan penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh lembaga Kejaksaan, sehingga menyebabkan menurunnya kepercayaan dan rasa hormat masyarakat kepada lembaga Kejaksaan.

Salah satu penyebabnya adalah minimnya upaya pengawasan yang dilakukan terhadap lembaga Kejaksaan. Padahal, untuk memenuhi

⁷ Ketut Gde Widjaja, *Fungsi Kejaksaan Dalam Kejaksaan*, Laporan hasil Penelitian Disertasi, 2003, hal. 3

⁸ Price Water House Cooper, *Final Report of the Governance Audit of the Public Prosecution Service of The Republic Indonesia*, 2001, hal. 9. Loc. It.

⁹ Pidato Jaksa Agung pada peringatan HBA ke 48, tanggal 24 Juli 2008 di Kejaksaan Agung.

terselenggaranya *Clean Government* (Pemerintahan yang bersih) dan *Good Governance* (pemerintahan yang baik) dalam suatu sistem pemerintahan, keduanya tidak dapat dipisahkan karena pemerintahan yang bersih merupakan bagian yang integral dari pemerintahan yang baik dan pemerintahan yang bersih tidak dapat dipisahkan dengan pemerintahan yang baik. Dengan kata lain bahwa pemerintahan yang bersih adalah sebagian dari pemerintahan yang baik. Hal ini merupakan prinsip penting yang harus terpenuhi sebagai salah satu perwujudan akuntabilitas dari setiap penyelenggaraan kekuasaan publik.¹⁰

Pemerintahan yang baik (*Good Governance*) mencerminkan kesinergian antara pemerintah dan masyarakat. Salah satu komponennya adalah pemerintahan yang bersih, yaitu pemerintahan yang didasarkan atas keabsahan bertindak dari pemerintah. Karena itu pembahasan pemerintahan yang bersih tidak dapat dipisahkan dengan pembahasan pemerintahan yang baik.

Pemerintahan yang baik sebagai norma pemerintahan, adalah suatu sasaran yang akan dituju dan diwujudkan dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik¹¹ dan asas-asas umum pemerintahan yang baik layak sebagai norma mengikat yang menuntun pemerintah dalam mewujudkan pemerintahan yang baik. Sinergitas antara pemerintahan yang baik dan asas umum pemerintahan yang layak menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

¹⁰ Hoessein, B. 2001. "Prospek Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah dari Sudut Pandang Hukum Tata Negara"; *Seminar dal Lokakarya Nasional Strategi Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah Dalam Kerangka Good Governance*; Lembaga Administrasi Negara

¹¹ Ardi Partadinata, *Makna Otonomi Daerah Dalam Perspektif Good Governance*, Jurnal Berdikari Vol.1 No. 6 Juni 2003, sumber daya aparat negara sangat menentukan terwujudnya pemerintahan yang bersih, untuk itu di pundak pemerintah diletakkan *good governance*, karena itu penyelenggaraan pemerintah harus berdasar atas *visioner, transparan, responsif, akuntabel, profesional dan kompeten, efisiensi, dan efektif, desentralisasi, demokrasi partisipatif, kemitraan, supermasi hukum, komitmen pada pengurangan kesenjangan, komitmen pada tuntutan pasar dan komitmen pada lingkungan hidup*, keseluruhan inilah yang menjadi prinsip *good governance* dan prinsip-prinsip tersebut baru bisa dapat bersinergi manakala ketiga substruktur *good governance* (Pemerintah, masyarakat dan swasta) tumbuh berkembang secara serasi, selaras dan seimbang serta *check and balances*

Dalam ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 telah ditegaskan bahwa konsep pemerintahan yang baik adalah :

1. Menjamin terwujudnya kehidupan bermasyarakat berdasar atas hukum dan perlindungan hak asasi manusia;
2. Menjamin kehidupan yang demokratis ;
3. Mewujudkan keadilan sosial;
4. Menjamin terwujudnya pemerintahan yang layak.

Keempat tujuan tersebut diatas adalah tujuan yang sangat fundamental sebagai sari dari sepuluh¹² arah pembangunan hukum, yang esensi sesungguhnya bermuara kepada satu sasaran. Yaitu tegaknya asas kedaulatan rakyat atau yang lebih populer dengan istilah supremasi hukum dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat.

Untuk mencapai hal tersebut, harus ada tekad untuk menempatkan hukum pada tempat yang tertinggi. Artinya kepentingan ekonomi, politik dan berbagai kepentingan lainnya tidak boleh menggoyahkan kepentingan hukum, justru hukum yang harus menjaga dan mengawasi jalannya ekonomi, politik dan pemerintahan serta berbagai hubungan sosial lainnya.

Arah pembangunan hukum dimaksud adalah :

1. Mengembangkan budaya hukum disemua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum demi tegaknya negara hukum;
2. Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama, hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan

¹² Ketetapan MPR No. IV tentang garis-garis besar haluan Negara tahun 1999-2004, bab IV bagian A, Sinar Grafika, Jakarta , 1999.

gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi nasional;

3. Menegakkan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum serta menghargai hak asasi manusia;
4. Melanjutkan ratifikasi konvensi internasional, terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan dalam bentuk undang-undang;
5. Meningkatkan integritas moral dan keprofesionalan aparat penegak hukum, termasuk Kejaksaan Republik Indonesia, untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat dengan meningkatkan kesejahteraan, dukungan sarana dan prasarana hukum, pendidikan serta pengawasan yang efektif;
6. Mewujudkan lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak manapun;
7. Mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional;
8. Menyelenggarakan proses peradilan secara cepat, mudah, murah dan terbuka, serta bebas dari Kolusi, Korupsi dan nepotisme dengan tetap menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran;
9. Meningkatkan pemahaman dan penyadaran serta meningkatkan perlindungan, penghormatan dan penegakan hak asasi manusia dalam seluruh aspek kehidupan;
10. Menyelesaikan berbagai proses peradilan terhadap pelanggaran hukum dan hak asasi manusia yang belum ditangani secara tuntas.

Berkaitan dengan point 5 Marwan Effendy mengatakan bahwa kasus urip jangan sampai terulang, oleh karena itu perlu adanya kesadaran mendalam bagi seorang Jaksa pada khususnya dan pegawai Kejaksaan secara umum untuk senantiasa menghayati tugas dan tanggung jawabnya sebagai aparat penegak hukum. Salah satu caranya adalah selalu memegang kode etik dan menjaga profesionalitas dalam menjalankan tugas.¹³

Pembentukan Komisi Kejaksaan merupakan suatu langkah pengawasan dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang bersih dan baik dilingkungan kejaksaan, karena ini dinilai penting untuk “mengawasi” kinerja Kejaksaan dan membuat rekomendasi kepada Presiden untuk menentukan kebijakannya di bidang hukum. Dalam pertemuan puncak seluruh institusi hukum yang ketiga (*Law summit III*) difasilitasi oleh *Governance Reform in Indonesia* direkomendasikan pembentukan lembaga pengawasan eksternal Kejaksaan. Dalam pembahasan revisi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 yang melahirkan Undang-undang Kejaksaan Nomor 16 Tahun 2004, maka Dewan Perwakilan Rakyat menyepakati Pembentukan Komisi Kejaksaan.¹⁴

Dengan disahkannya Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menggantikan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 membawa angin segar bagi pembaharuan lembaga Kejaksaan untuk meningkatkan kualitas kinerja Kejaksaan. Salah satu hal yang baru dalam undang-undang tersebut adalah “ untuk meningkatkan kualitas kinerja Kejaksaan, Presiden dapat membentuk sebuah komisi yang susunan dan kewenangannya diatur oleh Presiden”.¹⁵ Dengan amanat pasal 38 tersebut, pada tanggal 7 Pebruari 2005 Presiden Republik Indonesia Dr.H. Susilo Bambang Yudhoyono menandatangani Peraturan

¹³ Kompas, *Saya Tidak Meniru KPK*, tanggal 4 Agustus 2008

¹⁴ Harian Tempo, *Komisi Kejaksaan mendesak untu dibentuk*, tanggal 11 Oktober 2004

¹⁵ Bunyi pasal 38 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia, dimana salah satu tugasnya adalah pengawasan.¹⁶ Hal ini pulalah yang membuat penulis tertarik mengambil judul “PERAN KOMISI KEJAKSAAN SEBAGAI PERWUJUDAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM RANGKA PENGAWASAN LEMBAGA KEJAKSAAN”

B. Perumusan masalah

Berdasarkan Uraian diatas, penulis merumuskan permasalahan dalam studi ini adalah :

1. Kondisi apakah yang melatarbelakangi pembentukan Komisi Kejaksaan?
2. Bagaimana kedudukan, tugas dan wewenang Komisi Kejaksaan?
3. Sejauh manakah kewenangan Komisi Kejaksaan dengan Pengawasan Internal Kejaksaan serta masalah yang layak diantisipasi berkenaan dengan pembentukan Komisi Kejaksaan?

C. Tujuan Penelitian

Seiring dengan masalah tersebut diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Mengetahui dasar pemikiran / latar belakang munculnya ide pembentukan Komisi Kejaksaan ;

¹⁶ Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Komisi Kejaksaan, Perpres Nomor 18 Tahun 2005, pasal 10:

- (1) Komisi Kejaksaan mempunyai tugas
 - a. melakukan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap kinerja Jaksa dan Pegawai Kejaksaan dalam melaksanakan tugas kedinasan;
 - b. Melakukan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap sikap dan perilaku Jaksa dan Pegawai Kejaksaan baik di dalam maupun di luar tugas kedinasan;
 - c. Melakukan pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi, kelengkapan sarana dan prasaran, serta sumber daya manusia di lingkungan Kejaksaan; dan
 - d. Menyampaikan masukan kepada Jaksa Agung atas hasil pengawasan, pemantauan dan penilaian sebagaimana tersebut huruf a, b, dan c untuk ditindaklanjuti

2. Menjelaskan tentang Kedudukan, tugas dan wewenang Komisi Kejaksaan;
3. Menjelaskan kewenangan antara pengawasan internal Kejaksaan dengan pengawasan Komisi Kejaksaan dan juga menjelaskan hal-hal yang layak diantisipasi dalam pembentukan Komisi Kejaksaan.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus kajian penelitian ini dan tujuan yang ingin dicapai maka diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Berguna sebagai sumbangan pemikiran tentang Komisi Kejaksaan;
2. Untuk bahan pertimbangan bagi penentuan kebijakan dalam mengevaluasi aspek-aspek yang berkenaan dengan komisi Kejaksaan;
3. Sebagai bahan bagi peneliti di bidang yang sama pada masa yang akan datang.

E. Kerangka Pemikiran

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya pembedaan sangat tergantung kepada realitas penegakan hukumnya. Hal ini sangat berkaitan dengan unsur hukum yakni struktur hukum (*structure of the law*), materi hukum (*Substance of the Law*), dan budaya hukum (*Legal culture*), dalam sebuah masyarakat, struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum kemudian materi hukum meliputi perangkat perundang-undangan, dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.

Tentang struktur hukum Friedman menjelaskan :

To begin with, the legal system has the structure of a legal system consist of elements of the kind, the number and size of court; their jurisdiction... structure. Also means how the legislative is organized.. . what procedures the police department follow, and go on. Structure in a way kind of cross section of the legal system... . a kind of still photograph, with free the action.¹⁷

Struktur dari sistem hukum terdiri unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh Presiden, prosedur apa yang diikuti oleh Kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur hukum (*Legal structure*) terdiri dari lembaga hukum yang ada.

Pemahaman tentang substansi hukum adalah sebagai berikut :

Another aspect of the legal system is it's substance. By this means the actual rules, norms behavioral patterns of people inside the system... the stress here is on living law not just rules in law books.¹⁸

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum (*Legal substance*) menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

Sedangkan budaya hukum, Friedman berpendapat :

The third component of legal system of legal culture. By this we mean people's attitudes toward law and the legal system they believe, in other word, is the eliminate of social thought and social force which determines how law is used avoided and abused.¹⁹

¹⁷ Lawrence M. Friedman, *American Law*, New York : W.W Norton and Company, 1984, hal 5-6

¹⁸ Ibid

¹⁹ Ibid

Kultur hukum (*Legal culture*) menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang dibuat tanpa didukung dengan budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak berjalan secara efektif.

Harkristuti Harkrisnowo berkenaan dengan hal tersebut mengatakan bahwa terdapat suatu kondisi di mana seluruh sistem bekerja di dalam ruang dan *setting* yang berbeda di dalam satu pekerjaan utama. Hal tersebut menurutnya karena dipengaruhi oleh aspek struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum. Identifikasi masalah dari 3 aspek tersebut sebagaimana berikut :

a. Struktur hukum :

- Adanya diferensiasi fungsional yang kurang jelas dalam sistem (kewenangan yang tumpang tindih) antara lembaga satu dengan yang lainnya;
- Belum adanya kesepahaman mengenai perlunya pendekatan proses yang sistematis;
- Inter-dependensi dipersepsikan sebagai hambatan dan mendorong dan eksklusivisme lembaga.

b. Substansi hukum :

- Peraturan perundang-undangan kurang berorientasi pada penyelarasan hubungan antara lembaga;
- Masih diwarnai inkonsistensi;
- Upaya revisi perundang-undangan masih berkarakteristik incremental.

c. Budaya hukum :

- *Esprit de corps* yang salah kaprah;
- Kecenderungan masyarakat untuk mencari jalan pintas karena birokrasi peradilan yang dipandang rumit dan berbelit-belit;
- Kecenderungan penyelesaian dengan jalur “damai”²⁰.

²⁰ Harkristuti Harkrisnowo, *Merancang Ulang Korps Adhyaksa*, Newsletter Komisi Hukum Nasional, Edisi Juni 2003, Hal. 10

Apa yang dikemukakan oleh Friedman dan Harkristuti Harkrisnowo di atas adalah tiga hal yang terkandung dalam Kejaksaan (*Criminal Justice System*). Kejaksaan merupakan salah satu usaha masyarakat untuk mengendalikan terjadinya kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi yang dapat diterimanya.²¹ Sistem dapat berjalan dengan baik untuk mencapai tujuan jika semua unsur saling mendukung dan melengkapi. Pelaksanaan pidana yang terdiri dari Polisi (Penyidik), Jaksa (penuntut umum), Hakim (Pengadilan) dan Lembaga Pemasyarakatan. Sebagai suatu sistem, maka antara subsistem dalam Kejaksaan itu diibaratkan seperti tabung bejana yang berhubungan, apabila salah satu tabung bejana kotor, maka akan mempengaruhi atau mengalir ke tabung bejana yang lainnya²².

Dalam Kejaksaan perlu adanya keterpaduan dan sinkronisasi antara Sub-sistem. Muladi menyebutkan, perlu adanya sinkronisasi struktural, sinkronisasi substansial dan sinkronisasi kultural.²³ Sinkronisasi tersebut sangat diperlukan dalam Kejaksaan untuk mencapai fungsi dan tujuan dari Kejaksaan. Adanya sinkronisasi antara sub-sistem yang terlibat dalam Kejaksaan dalam (struktur hukum) mulai dari Kepolisian sampai Lembaga Pemasyarakatan merupakan salah satu hal yang sangat menentukan dalam pencapaian fungsi dan tujuan Kejaksaan, selain itu perlu didukung dengan adanya sinkronisasi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sinkronisasi kultur hukum menyangkut budaya hukum baik aparat penegak hukum maupun masyarakat.

Kejaksaan merupakan salah satu subsistem dalam Kejaksaan (selain Kepolisian, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan) memegang peranan penting dalam penciptaan Kejaksaan Terpadu. Keterpaduan dalam Kejaksaan menuntut dihilangkannya fragmentasi yang mengedepankan “*esprit de corps*”.

²¹ Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Kejaksaan*, Kumpulan karangan kedua, Jakarta, 1997

²² Ibid

²³ Muladi, *Kapita Selekta Kejaksaan*, Semarang UNDIP, 1995, hal.1-2

Berbicara tentang struktur hukum dalam kaitannya dengan Kejaksaan, salah satu hal yang sangat krusial adalah masalah kontrol atau pengawasan pada masing-masing subsistem dalam Kejaksaan, yang termasuk di dalamnya adalah Kejaksaan.

Kejaksaan sebagai aparat penegak hukum dalam menjalankan tugasnya berdasarkan asas *presumption of guilt* (asas praduga bersalah) tidak menutup kemungkinan terjadi penyimpangan-penyimpangan sehingga diperlukan adanya mekanisme kontrol terhadap lembaga Kejaksaan.

Beberapa bentuk mekanisme kontrol dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu (SPPT) sekarang, antara lain : a) internal; b) eksternal; c) horizontal (dari lembaga lain atau dari masyarakat); dan d) vertikal.²⁴

Selanjutnya Harkristuti berpendapat, beberapa hal yang ditengarai dari pelaksanaan mekanisme kontrol internal antara lain adalah :

1. Jarang sekali ada penjelasan dari lembaga mengenai hasil akhir pengaduan masyarakat mengenai pelanggaran yang dilakukan oleh anggotanya;
2. Produk dan mekanisme pengawasan internal pada umumnya tidak untuk mekanisme publik, tetapi hanya bersifat internal;
3. Apabila ada anggota yang diproses, tidak mungkin akan bersifat obyektif dalam melakukan investigasi terhadap anggotanya sendiri yang melakukan pelanggaran (*solidaritas, in group feeling*);
4. Pelanggaran oleh personel SPPT mencerminkan kelemahan ataupun keburukan lembaga tersebut, termasuk fungsi pendidikan dan pelatihannya, sehingga sulit diharapkan hal seperti ini akan diekspos oleh suatu lembaga internal;
5. Proses investigasi oleh lembaga internal terhadap anggotanya cenderung diwarnai oleh *conflict of interest* sehingga hasilnya kurang *credible*.²⁵

²⁴ Harkristuti Harkrisnowo, *Sistem Peradilan Terpadu dan Peran Akademis*, Makalah pada forum denganr pendapat publik: pembaharuan Kejaksaan, Kejaksaan Agung, Jakarta 24-25 Juni 2003

²⁵ Harkristuti Harkrisnowo, *Komisi Pengawas Eksternal pada POLRI*, Batasan kewenangan ataukah pendorong profesionalisme?. Makalah yang disampaikan dalam rangka penegakan hukum dan pelayanan masyarakat, Univeristas Riau, November 1999.

Toton Suprpto, mengatakan bahwa beberapa faktor yang mempengaruhi lemahnya sistem pengawasan yaitu :

- Proses atau mekanismenya kurang terbuka atau bahkan tidak transparan bagi masyarakat, sebab memang hasil dari pengawasan internal pada hakekatnya bukanlah ditujukan pada publik tetapi untuk tujuan internal;
- Pemeriksaan terhadap sesama anggota korps di lingkungan internal pada umumnya sulit untuk bersifat obyektif, yang disebabkan antara lain juga karena semangat setia kawan atau solidaritas sesama korps yang jika terjadi penyimpangan janganlah sampai ada ekspose keluar;
- Proses pemeriksaan terhadap sesama korps sering akan menimbulkan juga benturan kepentingan yang akan berakibat saling membuka aib dan sisi buruk masing-masing terutama segi integritas jabatan.²⁶

Dari paparan diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem pengawasan internal banyak kelemahan-kelemahannya sehingga dirasakan tidak maksimal terutama dari pandangan masyarakat pencari keadilan.

Dengan demikian untuk mengatasi kelemahan-kelemahan dalam pengawasan yang sifatnya internal maka Kejaksaan sebagai salah satu sub-sistem dalam Kejaksaan perlu menciptakan mekanisme kontrol demi peningkatan kinerja Kejaksaan. Dengan lahirnya Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, dalam pasal 38 disebutkan bahwa “untuk meningkatkan kualitas kinerja Kejaksaan, Presiden dapat membentuk sebuah komisi yang susunan dan kewenangannya diatur oleh Presiden”, memberi peluang bagi terbentuknya suatu bentuk pengawasan yang bersifat eksternal untuk mendukung sistem pengawasan yang bersifat internal.

Kejaksaan adalah suatu lembaga yang berada dalam kekuasaan eksekutif yang mempunyai kewenangan utama untuk melakukan penuntutan. Kejaksaan merupakan salah satu komponen atau sub-sistem dalam Kejaksaan

²⁶ Toton Suprpto, *Lembaga Pengawasan Kejaksaan Terpadu*, Makalah disampaikan dalam Semiloka Administrasi Peradilan: Jakarta, 16 Juli 2002.

yang tidak terpisahkan dengan sub-sistem lainnya bekerja sama untuk mencapai tujuannya. Kejaksaan dalam melaksanakan tugas dan dalam bidang penuntutan dan kewenangan lain sesuai dengan undang-undang secara independen.

Independensi Kejaksaan di Indonesia walaupun sampai sekarang masih diragukan karena secara ketatanegaraan lembaga Kejaksaan berada di bawah Presiden yang merupakan kekuasaan eksekutif, tetapi ditegaskan dalam penjelasan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia bahwa Kejaksaan merupakan lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan, dilaksanakan secara merdeka dan terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan kekuasaan lainnya.

Untuk menjaga jangan sampai wewenang yang independen itu disalahgunakan, maka salah satu hal yang sangat penting adalah sistem pengawasan, di Kejaksaan sendiri secara internal sejak lama sudah ada yaitu sejak Jaksa Agung Muda Pengawasan tetapi masyarakat masih menganggap belum maksimal sehingga untuk mengatasi hal tersebut lahirlah Komisi Kejaksaan dengan Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2004 tentang Komisi Kejaksaan sebagai pengawas eksternal lembaga Kejaksaan.

Tirtaamidjono mengatakan bahwa :

Kejaksaan adalah suatu alat pemerintah yang bertindak sebagai penuntut umum dalam suatu perkara pidana terhadap si pelanggar hukum pidana. Sebagai demikian itu ia mempertahankan kepentingan masyarakat. Ia yang mempertimbangkan apakah kepentingan umum mengharuskan supaya perbuatan yang dapat dihukum itu harus dituntut atau tidak. Kepadaanya pulalah semata-mata diserahkan penuntutan perbuatan-perbuatan yang dapat dihukum²⁷.

Dalam Undang-undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia :

²⁷ Mr. M.H. Tirtaamidjono. *Kedudukan Hakim dan Djaksa*, Jakarta, Fasco, 1953, hal. 15

Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara dibidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang²⁸.

Rumusan pengertian tentang pengawasan diberikan oleh Suyamto sebagaimana dikutip Muchsan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.²⁹

Seperti halnya dengan pengawasan terhadap lembaga-lembaga lain, partisipasi masyarakat dalam pengawasan lembaga Kejaksaan sangat menentukan. Dengan lahirnya Komisi Kejaksaan akan menjembatani masyarakat luas untuk menyampaikan laporan aduan terhadap sikap / perilaku Jaksa / Pegawai Kejaksaan dalam melaksanakan tugas dan Kewenangannya.

Dalam lampiran Instruksi Presiden tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat, Inpres Nomor 1 Tahun 1989 tanggal 20 Maret 1989:

“Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tertulis kepada aparat pemerintah yang berkepentingan berupa sumbangan pikiran, saran gagasan atau keluhan / pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun tidak langsung”.³⁰

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, dalam penelitian ini selain menggunakan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia juga menggunakan pendapat para ahli di bidang hukum tertentu terutama yang terkait dengan penelitian ini, serta

²⁸ Undang-undang tentang Kejaksaan ..., op.cit., pasal 2

²⁹ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1997, hal.37

³⁰ lampiran Instruksi Presiden tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat, Inpres Nomor 1 Tahun 1989 tanggal 20 Maret 1989.

wawancara dengan beberapa informan yang relevan dengan obyek penelitian.

2. Spesifikasi penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis karena bertujuan memberikan gambaran secara menyeluruh dan mendalam tentang suatu keadaan atau gejala yang diteliti serta menganalisa mengenai implementasi peran Komisi Kejaksaan sebagai wujud partisipasi publik dalam rangka pengawasan lembaga Kejaksaan. Hal ini diharapkan mampu memecahkan masalah dengan cara memaparkan obyek penelitian apa adanya berdasarkan fakta-fakta yang diperoleh pada saat penelitian.

3. Jenis dan sumber data

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah jenis data primer dan data sekunder. Data primer yang dipergunakan bersumber atau diperoleh dari penelitian lapangan. Sedangkan data sekunder berupa data yang bersumber atau diperoleh dari penelitian kepustakaan.

- Bahan hukum primer dapat berupa Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden, Keputusan Jaksa Agung.
- Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan dapat membantu memahami atau menganalisis bahan hukum primer yang berbentuk buku-buku ilmiah yang berkaitan dengan Peran Komisi Kejaksaan dan Kejaksaan, hasil penelitian dan berbagai makalah, hasil seminar, majalah, jurnal ilmiah dan surat kabar yang berkaitan dengan penelitian.

4. Metode dan pengumpulan data

Dengan menggunakan pendekatan masalah di atas maka pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara studi pustaka dan wawancara.

a. Studi kepustakaan (*library research*)

Studi kepustakaan merupakan pengkajian terhadap peraturan-peraturan perundang-undangan, literatur-literatur, dokumen-dokumen, tulisan-tulisan para ahli hukum dan tulisan yang erat kaitannya dengan penelitian ini.

b. Wawancara

Adapun wawancara yang dilakukan adalah untuk melengkapi data sekunder tersebut dengan cara mengajukan pertanyaan langsung kepada responden secara terarah (*directive interview*) dan mendalam (*depth interview*) dengan berpedoman pada daftar pertanyaan yang telah dipersiapkan terlebih dahulu. Wawancara ini dilakukan dengan terbuka kepada para Pejabat yang berwenang yang dapat memperjelas persoalan-persoalan berkaitan dengan data yang sudah ada dan dari Lembaga Swadaya Masyarakat. Dari hasil wawancara ini diharapkan dapat memberi gambaran secara komprehensif tentang peran Komisi Kejaksaan dalam melakukan pengawasan terhadap lembaga Kejaksaan.

c. Metode analisis Data

Data primer dan sekunder yang dikumpulkan dalam penelitian akan dianalisa secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas. Dengan metode analisis kualitatif normatif, penelitian ini akan menghasilkan data deskriptif analitis yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilaku yang nyata yang diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh.

G. Sistematika penulisan

Dalam penulisan tesis ini, penulis menggunakan sistematika sebagai berikut :

Bab pertama (pendahuluan) merupakan pengantar dan pedoman bagi pembahasan berikutnya. Dalam bab ini diuraikan tentang latar belakang permasalahan, ruang lingkup dan perumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab dua (Tinjauan pustaka) menguraikan tentang landasan teori yang nantinya akan sangat membantu dalam analisis hasil-hasil penelitian yang mencakup teori-teori hukum mengenai konsep dasar Komisi Kejaksaan dan peran Komisi Kejaksaan sebagai Lembaga Pengawas Kejaksaan.

Bab Tiga (hasil penelitian) menguraikan analisis data dan pembahasan atas hasil pengolahan data. Pembahasan tersebut mengenai pelaksanaan peran komisi Kejaksaan sebagai wujud partisipasi publik dalam rangka pengawasan terhadap lembaga Kejaksaan, dengan menganalisa hambatan yang muncul dalam pelaksanaan tersebut dan upaya untuk meminimalisir kendala-kendala tersebut.

Bab empat (Penutup) berisi tentang kesimpulan dari penelitian yang dilakukan dan saran-saran yang dianggap perlu sebagai masukan bagi pihak-pihak yang terkait.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Sistem Peradilan Pidana (SPP)

Di amerika serikat, pada tahun 60-an, muncul ketidakpuasan atas penyelenggaraan peradilan, sebagai upaya ketidakpuasan tersebut muncul konsep pendekatan *Criminal Justice System* yaitu sebuah pendekatan sistem dalam mekanisme penyelenggaraan peradilan pidana. Romli Atmasasmita sebagaimana dikutip Mujahid mengatakan bahwa bekerjanya SPP menitikberatkan pada administrasi peradilan³¹. Konsep ini kemudian diadopsi dan dikembangkan di Indonesia sesuai kondisi yang ada mulai mendapat perhatian pada dasawarsa terakhir ini.³²

Indriyanto Seno Adji mengatakan bahwa Sistem Peradilan Pidana di Indonesia ini sebenarnya merupakan terjemahan sekaligus penjelmaan dari *Criminal Justice System*, suatu sistem yang dikembangkan oleh praktisi hukum (*Law enforcement officers*) di Amerika Serikat.³³

Dikatakan oleh Norvel Morris sebagaimana dikutip Mardjono Reksodiputro, bahwa Sistem Peradilan Pidana adalah suatu operasionalisasi atau suatu sistem yang bertujuan untuk menanggulangi kejahatan, salah satu usaha masyarakat untuk mengendalikan terjadinya kejahatan negara berada dalam batas-batas toleransi yang dapat diterima. Sistem ini dianggap berhasil apabila sebagian besar dari laporan masyarakat yang menjadi korban

³¹ Mujahid, *Menciptakan Mekanisme Pengawasan yang Efektif dalam SPP*, Tesis Program Pasca Sarjana UI. 2004, hal. 36

³² Harkristuti Harkrisnowo, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Peran Akademis*, Loc. cit

³³ Indriyanto Seno Adji, *Arah dan Sistem Peradilan (Pidana) terpadu Indonesia (suatu tinjauan pengawasan aplikatif dan praktek)*, dengan topic mencari format pengawasan dalam system peradilan terpadu, Jakarta: Komisi Hukum Nasional, tanggal 18 April 2001, hal. 5.

kejahatan dapat “diselesaikan” dengan diajukannya pelaku kejahatan ke sidang pengadilan dan diputus bersalah serta mendapat pidana.³⁴

Menurut Loebby Loqman tujuan dari SPP adalah :

Terciptanya keadilan dalam memperjelas suatu perkara, disamping untuk menjaga agar hak asasi manusia terlaksana meskipun terjadi upaya paksa yang tentunya akan terjadi pelanggaran hak asasi manusia tersebut. Tujuan lain dari SPP adalah menjaga agar seorang yang tidak bersalah dilakukan pemidanaan, sebagai tujuan dari Hukum Acara Pidana lainnya, yaitu mencari kebenaran materiil dimana dengan demikian akan tercipta suatu keadilan dalam masyarakat.³⁵

Dalam perkembangannya, Sistem Peradilan Pidana itu mengalami perluasan arti dan tujuannya sebagaimana digambarkan oleh Mardjono Reksodiputro sebagai berikut :

Diatas memang tugas utama dari sistem ini, tetapi tidak merupakan keseluruhan tugas sistem. Masih merupakan bagian tugas sistem adalah mencegah terjadinya korban kejahatan maupun mencegah bahwa mereka yang sedang ataupun telah selesai menjalani pidana tidak mengulangi lagi perbuatan mereka melanggar hukum itu. Dengan demikian cakupan tugas sistem ini memang luas : (a) mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan, (b) menyelesaikan kejahatan yang terjadi, sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana, serta (c) berusaha agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi perbuatannya.³⁶

Di Amerika Serikat, dikemukakan oleh Prof. Neil C. Chalin, Ph.d. sebagaimana dikutip Indriyanto Seno Adji, pada dasarnya komponen dari Sistem Peradilan Pidana hanyalah terdiri dari Polisi, Pengadilan dan Lembaga

³⁴ Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana*, Kumpulan karangan buku ke dua, Jakarta; Lembaga Kriminologi UI, Hal. 140

³⁵ Loebby Loqman, *Eksistensi Kejaksaan RI dalam Sistem Peradilan Pidana*, Makalah, Jakarta, 13 November 2001

³⁶ Mardjono reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana*, Makalah, Jakarta, 13 November 2001

Pemasyarakatan yang bertujuan untuk menanggulangi kejahatan yang timbul di dalam tata kehidupan masyarakat pada tingkat lokal *government*. Jelasnya dikatakan ³⁷:

Basiccally the American Criminal Justice System is composed of Police, courts, and corrections in local, state, and federal levels. These criminal justice components functions separately and together with majority of activities occuring at the local level of government (city and county).

Menurut Soedjono Dirdjosisworo, penyelenggaraan peradilan pidana dapat dipahami sebagai mekanisme bekerjanya aparat penegak hukum pidana mulai dari proses penyidikan, penuntutan, pemeriksaan sidang di Pengadilan serta pelaksanaan keputusan pengadilan.³⁸ Muladi berpendapat bahwa penyelenggaraan peradilan pidana tidak hanya menyangkut mekanisme bekerjanya aparat hukum pidana, penyelenggaraan peradilan pidana mencakup pengelolaan yang berkaitan dengan organisasi, administrasi dan pengaturan finansial badan-badan hukum.³⁹

Di Indonesia, tahapan dalam peradilan pidana dijalankan oleh sub-sistem yaitu terhadap penyidikan oleh Kepolisian, penuntutan oleh Kejaksaan, pemeriksaan sidang Pengadilan oleh Pengadilan, pemasyarakatan oleh Lembaga Pemasyarakatan. Keempat komponen ini bekerjasama membentuk apa yang dikenal dengan nama suatu “*Integrated Criminal Justice*”.⁴⁰

Indriyanto Seno Adji mengatakan bahwa :

Mardjono Reksodiputro-lah yang memperkenalkan dan memperluas konsep “Sistem Peradilan Pidana” begitu pula dengan konsep “Sistem Peradilan Pidana Terpadu (SPPT)” sebagai terjemahan dari “*Integrated of Criminal Justice System*”. Mardjono Reksodiputro menghendaki adanya pelaksanaan sistem peradilan pidana yang

³⁷ Indriyanto Seno Adji, *Arah Sistem Peradilan (Pidana) Terpadu Indonesia (suatu tinjauan pengawasan Aplikatif dan Praktek, loc.cit*

³⁸ Ibid

³⁹ Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Arah Reformasi Hukum di Indonesia*, Jakarta: The Habibie Center, 2002, hal. 52

⁴⁰ Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana, Op. Cit*, Hal. 85

terpadu diantara keempat komponen yang ada. Cara kerja keempat komponen itu diibaratkan sebagai bejana berhubungan. Satu dari keempat komponen mengalami gangguan akan mempengaruhi cara kerja komponen lainnya. Misalnya, pemeriksaan tersangka yang dilakukan dengan penyiksaan, senyatanya akan mengakibatkan kelemahan pada dakwaan Jaksa di hadapan Pengadilan. Sudah barang tentu pengadilan dapat menilai Berita Acara Penyidikan yang diperoleh berdasarkan penyiksaan itu. Akibat lebih jauh, lembaga pemasyarakatan, sebagai bagian dari sistem ini, tidak dapat berhasil membina pelakunya untuk menjadi bagian masyarakat seutuhnya, karena tersangka / terdakwa telah dibebaskan oleh pengadilan mengingat cacatnya penyidikan yang dilakukan oleh sub-sistem kepolisian.⁴¹

Sebagai suatu sistem, maka cara kerja Sistem Peradilan Pidana ini didukung oleh keempat komponen diatas (Polisi, Jaksa, Hakim dan Lembaga Pemasyarakatan). Ada sementara pihak berpendapat bahwa pembatasan komponen Sistem Peradilan Pidana, tanpa memasukkan advokat didalamnya, mengingat keberadaan profesi advokat hanya merupakan bagian dari cara kerja sub-sistem peradilan saja. Indriyanto Seno Adji mengatakan bahwa hal demikian perlu diperbaiki. Advokat, sebagai bagian dari profesi hukum mempunyai tugas yang sama dalam proses penegakan hukum di Indonesia. Advokat telah mendapat pengakuan sebagai salah satu sub-sistem SPP melalui Undang-undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP) memberikan bantuan hukum sejak proses penyidikan, penuntutan sampai dengan proses peradilan.

Lebih lanjut Mardjono Reksodiputro mengemukakan bahwa :

Sering kita melupakan bahwa lembaga-lembaga yang melaksanakan penyelenggaraan peradilan pidana harus saling berhubungan dalam suatu sistem. Oleh karena itulah sering dipergunakan istilah “Sistem Peradilan Pidana”, yang terdiri atas sub-sub sistem : Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan. Dalam sistem

⁴¹ Indriyanto Seno Adji, *arah system peradilan (pidana) Terpadu Indonesia (Suatu Tinjauan Pengawasan Aplikatif dan praktek)*, op.cit, Hal .7

peradilan inilah, maka profesi pengacara (Advokat), profesi jaksa dan profesi hakim melakukan masing-masing tugas mereka.⁴²

Setiap sistem mempunyai tujuan tertentu yang harus dihayati baik oleh sub sistem itu sendiri maupun sub sistem lainnya. Meskipun setiap sub-sistem akan mempunyai pula tujuannya sendiri, yang merupakan landasan dan pedoman kerja bagi mereka yang bekerja dalam sub-sistem yang bersangkutan, tetapi masing-masing tujuan sub-sistem tidak boleh bertentangan dengan tujuan utama, yaitu dari sistem itu sendiri (dalam hal ini : Sistem Peradilan Pidana).⁴³ Kesalahan pada sub-sistem yang satu akan mengakibatkan kegagalan pada sub-sistem yang lainnya sehingga tujuan dari sistem itu sendiri yaitu tujuan SPP tidak akan terwujud.

Menurut Romli Atmasasmita sebagaimana dikutip Mujahid, lima ciri pendekatan sistem peradilan pidana :

1. Titik berat pada koordinasi dan sinkronisasi komponen peradilan pidana;
2. Pengawasan dan pengendalian penggunaan kekuasaan oleh komponen peradilan pidana;
3. Efektivitas dari sistem penanggulangan kejahatan lebih utama dari efisiensi penyelesaian perkara;
4. Penggunaan hukum sebagai *instrument* untuk memantapkan *the administration of justice*.⁴⁴

Muladi berpendapat, penggunaan istilah sistem dalam SPP, semua sub-sistem harus mengarah pada 6 hal, yaitu :

1. Berorientasi pada tujuan yang sama;

⁴² Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, op. cit, hal. 79-80

⁴³ Ibid

⁴⁴ Mujahid, *Menciptakan Mekanisme Pengawasan yang Efektif Dalam SPP*, Op. cit, hal.38

2. Menjauhkan sifat fragmentaris;
3. Berinteraksi dengan sistem yang lebih besar;
4. Adanya keterkaitan dan ketergantungan antar sub-sistem;
5. Operasionalisasi bagian-bagiannya menciptakan nilai tertentu;
6. Adanya mekanisme kontrol dalam rangka pengendalian.⁴⁵

Dengan melihat pendapat diatas dapat dilihat terdapat jenis pendekatan internal dan eksternal dalam pelaksanaan SPP. Pendekatan internal mencakup bagaimana SPP bekerja untuk mencapai tujuan dimana salah satu sub-sistem dari SPP adalah Kejaksaan, sedangkan pendekatan eksternal menempatkan SPP dalam sistem yang lebih besar dimana terdapat interaksi antara SPP dengan sistem sosial lainnya. Dalam hal ini Kejaksaan sebagai Sub-sistem SPP merupakan bagian dari interaksi tersebut. Dari pendekatan tersebut, dibutuhkan sebuah mekanisme pengawasan untuk menilai bagaimana SPP bekerja untuk mencapainya.

Dari uraian diatas dapat kita lihat 3 hal mendasar yang harus diperhatikan dalam pembaharuan SPP di Indonesia yaitu keterpaduan dalam SPP, adanya interaksi SPP dan adanya mekanisme kontrol. Pendekatan sistem dalam SPP menyangkut masalah perencanaan, organisasi dan kebijakan. Dengan sendirinya seluruh komponen-komponen yang ada yaitu Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, Lembaga Pemasyarakatan dan advokat mempunyai perencanaan, pengorganisasian dan pengambilan kebijakan dimungkinkan berbeda. Akan tetapi, perbedaan antar sub-sistem harus dalam kerangka pandangan dan tujuan. Oleh karena itu dalam SPP memungkinkan adanya konsep *Unity in diversity*. Maksudnya, dalam peradilan pidana setiap sub-sistem SPP menjalankan fungsi masing-masing dengan membedakan praktis yang berbeda pula tetapi tetap dalam kerangka besar SPP.

⁴⁵ Muladi, *Peran Administrasi Peradilan Dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu*, Newsletter Komisi Hukum Nasional, Edisi Mei 2002.

Menurut Muladi, tidak hanya dalam konteks hukum acara semata. SPP juga mencakup kesamaan pandang dalam hukum materiel dan hukum pelaksanaan pidana. Lebih jauh Muladi berpendapat :

Konotasi bahwa SPP tidak hanya bersentuhan dengan hukum formal semata, apa yang dinamakan sistem abstrak tercermin dari hukum materiil yang menggambarkan secara jelas aliran hukum pidana yang dianut suatu bangsa, yang selanjutnya diterjemahkan dalam hukum formil dan hukum pelaksanaan pidana⁴⁶.

Hubungan antara sub-sistem dalam SPP bersifat interdependen, yakni pendekatan sistem terhadap peradilan terhadap peradilan pidana membuka ruang adanya konsultasi dan kooperasi antar sub-sistem⁴⁷. Lebih jauh Harkristuti Harkrisnowo menggambarkan, pendekatan sistem yang digunakan untuk mengkaji peradilan pidana mempunyai implikasi :

1. Semua sub-sistem akan saling tergantung, karena produk suatu sub-sistem merupakan masukan bagi sub-sistem yang lain;
2. Pendekatan sistem mendorong adanya *inter-agency consultation and corporation*, yang pada gilirannya akan meningkatkan upaya penyusunan strategik dari keseluruhan sub-sistem;
3. Kebijakan yang diputuskan dan dijalankan oleh satu sub-sistem akan berpengaruh pada sub-sistem lain⁴⁸.

Menjadi keharusan, sub-sistem dalam sebuah sistem berorientasi pada tujuan yang sama. Untuk mencapainya, dibutuhkan sebuah mekanisme yang terarah. Ketidakpaduan antar sub-sistem administrasi peradilan pidana akan menyebabkan terhambatnya proses peradilan. Fragmentasi sub-sistem akan

⁴⁶ Muladi, *Akses Pengadilan dan Bantuan Hukum*, Makalah Workshop Akses Publik ke Pengadilan, Jakarta 10 Juli 2002

⁴⁷ Harkristuti Harkrisnowo, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan peran Akademis*, loc.cit.

⁴⁸ Ibid

mengurangi efektivitas sistem bahkan menyebabkan keseluruhan sistem disfungsi.⁴⁹

Untuk mewujudkan SPP terpadu dan menghindari adanya fragmentasi maka perlu adanya sinkronisasi dalam SPP baik substansi, struktur maupun budaya hukum.⁵⁰ Sinkronisasi substansial mencakup sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan SPP yang mengenai tugas dan wewenang aparat penegak hukum dan hakim.⁵¹

Sinkronisasi struktural dalam melaksanakan tugas dan wewenang mencakup keselarasan dalam mekanisme penyelenggaraan peradilan pidana dalam kerangka hubungan antar sub-sistem. Selain Kepolisian, penyidikan dilakukan juga oleh Kejaksaan dan penyidik PNS lainnya, oleh karena itu perlu adanya sinkronisasi, sehingga tidak tumpang tindih pelaksanaan tugas antara aparat penegak hukum. Sinkronisasi kultural mengandung usaha untuk selalu serempak dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya Sistem Peradilan Pidana.⁵²

Perlunya sinkronisasi dalam ketiga aspek tersebut karena perlunya kesamaan pandang dan gerak seluruh sub-sistem SPP dalam mencapai tujuan SPP. Masalah utama yang muncul dalam pelaksanaan SPP sekarang, menurut Harkristuti belum seluruh ketentuan berorientasi pada sistem demi menunjang kinerja semua lembaga dalam proses peradilan pidana.⁵³

Untuk mewujudkan sebuah SPP terpadu, terdapat sejumlah *contributing factors* yang perlu diperhatikan. Harkristuti menjelaskan *contributing factors* antara lain :

⁴⁹ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Op.cit, hal. 1

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Barda Nawawi Arief, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dalam kaitannya dengan Pembaharuan Kejaksaan*, Makalah pada Forum Dengar Publik: Pembaharuan Kejaksaan, diselenggarakan oleh KHN, Kejaksaan Agung dan Partnership for Governance Reform ini Indonesia, Jakarta, 24-25 Juni 2003.

⁵² Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Loc. Cit.

⁵³ Harkristuti Harkrisnowo, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Peran Akademis*, Loc.cit

1. Penerapan hukum dan kebijakan mengenai SPP sangat bergantung pada kerjasama antar lembaga;
2. Persepsi tiap lembaga mengenai peran mereka dalam proses peradilan pidana akan sangat mempengaruhi keputusan-keputusan kunci dan penerapan ketentuan formal;
3. Kerjasama antar lembaga dapat ditingkatkan atau mungkin sebaliknya dihambat oleh sikap dan hubungan antar lembaga-lembaga yang berbeda dengan para pihak yang terlibat;
4. Setiap perubahan dan reformasi mengenai kebijakan dan perundang-undangan, oleh karenanya harus memperhitungkan pula kesiapan dan kualitas Sumber daya serta budaya hukum masyarakat;
5. Dibutuhkan kepekaan yang lebih tinggi dari lembaga terkait untuk memiliki dan mencapai tujuan bersama.⁵⁴

1. Pelaksanaan Sistem Peradilan Pidana Terpadu

Dalam menjalankan fungsinya, SPP selalu terkait oleh beberapa asas umum dan pokok standar minimum penyelenggaraan peradilan pidana. Standar minimum tersebut juga menjadi acuan minimum terhadap pengawasan dalam SPP, standar minimum yang dimaksud adalah persamaan di muka hukum, *Due Process of law*,⁵⁵ sederhana dan cepat, efektif dan efisien dan akuntabilitas.

Dari keenam asas tersebut, mekanisme kontrol merupakan salah satu bentuk implementasi asas akuntabilitas. Dalam asas akuntabilitas, terkandung mekanisme kontrol efektif, rasional, proporsional serta obyektif.

Menurut Muladi, dalam SPP, semua sub-sistem harus ada mekanisme kontrol dalam rangka pengendalian, yang mana pelaksanaan pengawasan tersebut tidak terlepas dan selalu menjadi bagian integral pelaksanaan fungsi SPP itu sendiri. Dengan kata lain pengawasan bertujuan untuk mengawal pelaksanaan SPP dengan berorientasi untuk mencapai tujuan SPP.⁵⁶

⁵⁴ Harkristuti Harkrisnowo, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Peran Akademis*, Loc.Cit.

⁵⁵ Mardjono Reksodiputro mengartikan asas tersebut sebagai proses hukum yang wajar

⁵⁶ Muladi, *Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana*. Loc. cit

Untuk mendukung dan mewujudkan sebuah Sistem Peradilan Pidana Terpadu, terdapat banyak model dan konsep pengawasan. Harkristuti Harkrisnowo berkenaan dengan model pengawasan menawarkan beberapa bentuk mekanisme kontrol, antara lain :

1. Internal (oleh lembaga yang bersangkutan sendiri, baik per group maupun atasan);
2. Eksternal (oleh pihak luar lembaga).⁵⁷

Dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 disebutkan terdapat beberapa macam pengawasan antara lain :⁵⁸

- a. Pengawasan melekat adalah serangkaian kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian yang terus-menerus dilakukan oleh atasan langsung terhadap bawahannya, secara preventif atau represif agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern pemerintah maupun ekstern pemerintah, yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan;
- c. Pengawasan masyarakat, adalah pengawasan yang dilakukan oleh warga masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tertulis kepada aparatur pemerintah yang berkepentingan berupa sumbangan pikiran, saran gagasan atau keluhan atau pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan baik secara langsung maupun tidak langsung;
- d. Pengawasan legislatif adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat terhadap kebijaksanaan dan pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

Sebagai sebuah sistem SPP menyangkut masalah perencanaan, organisasi dan kebijakan. Masing-masing komponen mempunyai model dan mekanisme perencanaan, pengorganisasian dan pengambilan kebijakan sendiri

⁵⁷ Op.cit

⁵⁸ Lampiran Instruksi Presiden tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat, Inpres Nomor 1 Tahun 1989 tanggal 20 Maret 1989.

sesuai dengan fungsi kewenangannya dalam SPP, perbedaan tersebut juga terjadi dalam sebuah kebijakan dan pengorganisasian sistem pengawasan. Walaupun berbeda, akan tetapi hal tersebut haruslah tetap dalam kerangka pandangan dan tujuan SPP secara keseluruhan.

2. Kejaksaaan sebagai bagian dari Pelaksanaan Sistem Peradilan Pidana Terpadu

Pendekatan sistem dalam SPP juga berimplikasi adanya sebuah koordinasi dan kerjasama antar sub-sistem. Di lain pihak, untuk mendorong profesionalisme, dalam SPP juga dibutuhkan mekanisme kontrol secara tegas yang diatur dalam perundang-undangan.⁵⁹ Dengan demikian dibutuhkan mekanisme kontrol yang terpadu dalam sistem peradilan pidana dengan melibatkan masyarakat pada umumnya.

Sistem Peradilan Pidana merupakan rangkaian suatu mekanisme yang terdiri dari sub-sistem dalam peradilan pidana. Kejaksaaan merupakan salah satu sub sistem dalam peradilan pidana. Kejaksaaan merupakan salah satu sub-sistem dalam SPP selain Kepolisian, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan. Sub-sistem tersebut merupakan bagian saling terkait, meskipun tiap sub-sistem tersebut mempunyai mekanisme kerja sesuai dengan fungsinya masing-masing. Tidak dapat dihindari adalah sub-sistem lembaga bantuan hukum tidak dapat dipungkiri bahwa ia adalah bagian dari SPP.

Keseluruhan mekanisme tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan sehingga proses peradilan pidana berjalan sesuai dengan tujuan Hukum Acara Pidana dan juga termasuk tujuan dari SPP.⁶⁰

Sebagaimana diketahui bahwa sub-sistem dalam SPP dimulai dengan lembaga penyelidik oleh penyelidik, yang dilanjutkan dengan penyidikan oleh

⁵⁹ Dalam hal ini, Harkristuti Harkrisnowo juga menekankan perlunya memberikan akses public untuk terlibat dalam penyelenggaraan peradilan pidana. Baca Harkristuti Harkrisnowo, Loc.cit.

⁶⁰ Loebby Loqman, loc. cit

pegawai penyidik, penuntutan oleh Kejaksaan, pemeriksaan di depan Pengadilan serta pembinaan narapidana oleh Lembaga Pemasyarakatan.

Peranan lembaga Kejaksaan sebagai salah satu sub-sistem SPP dan sebagai lembaga penegak hukum posisinya sangat menentukan berhasil tidaknya SPP. Adapun tugas dan wewenang lembaga Kejaksaan antara lain :

1. Di bidang pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang :
 - a. Melakukan penuntutan;
 - b. Melaksanakan penetapan hakim dan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap;
 - c. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
 - d. Melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
 - e. Melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke Pengadilan dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.
2. Di bidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.
3. Dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:
 - a. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
 - b. Pengamanan kebijakan penegakan hukum;
 - c. Pengawasan peredaran barang cetakan;
 - d. Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
 - e. Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
 - f. Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.⁶¹

Disamping tugas pokok di atas, Kejaksaan juga dapat meminta kepada Hakim untuk menempatkan seorang terdakwa di rumah sakit, tempat

⁶¹ Undang-undang tentang Kejaksaan Republik Indonesia, UU No. 16 Tahun 2004, Op.Cit, Pasal 30.

perawatan jiwa, atau tempat lain yang layak karena yang bersangkutan tidak mampu berdiri sendiri atau disebabkan oleh hal-hal yang dapat membahayakan orang lain, lingkungan, atau diri sendiri dan Kejaksaan dapat disertai tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang. Serta Kejaksaan dapat memberikan pertimbangan hukum kepada instansi pemerintah lainnya.⁶²

Tugas dan kewenangan Kejaksaan dalam lingkup peradilan dipertegas dalam KUHAP⁶³, dimana posisi Kejaksaan sebagai lembaga penuntutan dalam SPP. Dalam KUHAP disebutkan Penuntut umum mempunyai kewenangan:

1. menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dari penyidik atau penyidik pembantu;
2. mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan pasal 110 ayat (3) dan ayat (4), dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik;
3. memberikan perpanjangan penahanan, melakukan penahanan atau penahanan lanjutan dan atau mengubah status tahanan setelah perkaranya dilimpahkan oleh penyidik;
4. membuat surat dakwaan;
5. melimpahkan perkara ke pengadilan;
6. menyampaikan pemberitahuan kepada terdakwa tentang ketentuan hari dan waktu perkara disidangkan yang disertai surat panggilan, baik kepada terdakwa maupun kepada saksi, untuk datang pada sidang yang telah ditentukan;
7. melakukan penuntutan;
8. menutup perkara demi kepentingan umum;
9. mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggung jawab sebagai penuntut umum menurut ketentuan Undang-undang ini;
10. melaksanakan penetapan hakim.⁶⁴

⁶² Ibid, pasal 31, 32 dan pasal 33

⁶³ *Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana*, Op.cit

⁶⁴ Ibid, pasal 14

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa tugas dan wewenang Kejaksaan adalah sebagai penuntut umum, penyidik tindak pidana tertentu dan mewakili negara/ pemerintah dalam perkara perdata dan tata usaha negara serta memberikan pertimbangan hukum kepada instansi pemerintah mewakili kepentingan umum.

B. Wewenang Penyidikan

Ide dasar yang terkandung di dalam KUHAP adalah penyidik utama adalah kepolisian. Tetapi dalam pasal 284 KUHAP secara khusus memberikan kewenangan kepada Kejaksaan untuk menyidik perkara tindak pidana khusus untuk sementara dimaksudkan untuk mempersiapkan sumber daya manusia serta sarana prasarana di dalam Kepolisian agar pada waktunya dirinya sudah memadai sebagai penyidik.⁶⁵

Ada dua macam perkara pidana umumnya yang harus mengikuti ketentuan dalam KUHAP untuk sementara, pasal 284 ayat (2) menyebutkan bahwa :

"Dalam jangka waktu dua tahun setelah undang-undang ini diundangkan, maka terdapat semua perkara diberlakukan ketentuan undang-undang ini, dengan pengecualian untuk sementara mengenai ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada undang-undang tertentu, sampai ada perubahan dan atau dinyatakan tidak berlaku lagi".

Sementara dalam penjelasan pasal tersebut dinyatakan, "yang dimaksud dengan "ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada undang-undang tertentu" ialah ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada, antara lain :

1. Undang-undang tentang pengusutan, penuntutan dan peradilan tindak pidana ekonomi (undang-undang nomor 7 Drt. Tahun 1995);
2. Undang-undang tentang pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (undang-undang Nomor 31 tahun 1999 jo UU Nomor 20 tahun 2001), dengan catatan bahwa semua ketentuan khusus acara pidana sebagaimana tersebut pada undang-undang tertentu akan ditinjau kembali, diubah atau dicabut dalam waktu sesingkat-singkatnya.

⁶⁵ Loebby loqman, loc.cit

Selanjutnya mengenai kewenangan penyidikan oleh Kejaksaan dipertegas dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan dapat dijumpai pada pasal 30 ayat (1) huruf d bahwa “di Bidang Pidana, Kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang.

Dengan demikian nampak jelas bahwa dalam perkara tindak pidana khusus Kejaksaan mempunyai wewenang untuk menyidik. Sementara itu, Undang-undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan dapat dijumpai pada pasal 30 ayat (1) huruf e yaitu memberi kewenangan pada Kejaksaan untuk melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

C. Wewenang penuntutan

Pengertian penuntutan adalah suatu tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke Pengadilan Negeri yang berwenang, yang dalam hal ini dan cara yang diatur dalam undang-undang dengan permintaan supaya diperiksa oleh Hakim di Pengadilan.⁶⁶ Selanjutnya dalam Undang-undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan RI pasal 2 angka (1), disebutkan bahwa Kejaksaan Republik Indonesia yang selanjutnya dalam undang-undang ini yang disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan serta kewenangan lain berdasarkan undang-undang.

Untuk kesempurnaan tugas penuntutan, Jaksa perlu mengetahui sejelas-jelasnya semua pekerjaan yang dilakukan dalam penyidikan perkara

⁶⁶ Pasal 1 angka (7) KUHAP dan pasal 3 Undang-undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan RI.

pidana dari permulaan sampai akhir, yang seluruhnya dilakukan atas dasar hukum.⁶⁷

Oleh karena itu, prapenuntutan merupakan wewenang yang diberikan undang-undang kepada Jaksa Penuntut Umum. Apabila Jaksa Penuntut telah menerima dan memeriksa hasil penyidikan dari Kepolisian berikut bukti-buktinya, dan kemudian berpendapat hasil penyidikan belum lengkap dan sempurna, maka atas dasar itu, Jaksa Penuntut Umum segera mengembalikan berkas dengan disertai petunjuk-petunjuk seperlunya.⁶⁸ Misalnya, tambahan dan merinci tindakan tersangka dan mencari bukti lainnya yang akan memperkuat dugaan pelanggaran tersebut dan sebagainya. Dalam kaitan ini, penyidik segera melaksanakan permintaan penuntut umum.

Sebaliknya, Jaksa Penuntut Umum berpendapat bahwa pemeriksaan pendahuluan sudah lengkap, maka Jaksa Penuntut Umum segera membuat surat dakwaan dan melimpahkannya ke Pengadilan.⁶⁹ Dan Jaksa Penuntut Umum harus memperhatikan dua hal yaitu kepentingan umum dan kepentingan tersangka. Bagi tersangka, Jaksa Penuntut Umum memberikan kesempatan untuk persiapan pembelaan dirinya. Bagi kepentingan umum adalah untuk menghindari sejauh mungkin jalan menghentikan penuntutan demi kepentingan umum.

Dalam hal penuntut umum berpendapat ada alasan untuk tidak menuntut ia harus menetapkan untuk menghentikan penuntutan. Ada dua macam keputusan tidak menuntut yang dibenarkan KUHAP. *Pertama*, penghentian penuntutan karena alasan teknis. *Kedua*, Penghentian penuntutan karena alasan kebijakan.⁷⁰

⁶⁷ Martiman Prodjohamidjojo, *Teori dan Praktek membuat surat dakwaan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002, hal.26.

⁶⁸ Baca pasal 110 ayat (2) dan pasal 138 angka (2) KUHAP, Op. cit.

⁶⁹ Ibid, pasal 140 ayat (1)

⁷⁰ R.M. Surachman & Andi Hamzah, *Jaksa di berbagai Negara*, Op.cit, Hal, 37

Wewenang tidak menuntut karena alasan teknis ada tiga keadaan yang dapat menyebabkan penuntut umum membuat ketetapan tidak menuntut karena alasan teknis atau ketetapan penghentian penuntutan, yaitu :⁷¹

- 1) Kalau tidak cukup bukti;
- 2) Kalau peristiwanya bukan tindak pidana korupsi;
- 3) Kalau perkaranya ditutup demi hukum.⁷²

Wewenang tidak menuntut karena alasan kebijakan (diskresi) penuntutan yang dijalankan di Jepang dan negeri belanda bersumber dari asas yang dikenal sebagai “*asas oportunitas*” atas kebijakan penuntutan. Dalam “*asas oportunitas*” Jaksa boleh memutuskan tidak akan menuntut perkara pidana apabila penuntutan itu tidak dapat dilakukan atau tidak patut dilakukan atau tidak dikehendaki, atau apabila penuntutan itu akan lebih merugikan kepentingan umum atau pemerintah daripada apabila penuntutan dilakukan.⁷³

Dalam Undang-undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia pasal 35 huruf c “Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.”⁷⁴

D. Pengawasan lembaga Kejaksaan sebagai bagian pengawasan terhadap SPP.

Pengawasan lembaga Kejaksaan sebagai subsistem SPP sangat penting artinya sebagai rangkaian pengawasan secara menyeluruh terhadap sub-sub

⁷¹ Pasal 140 ayat (2) KUHAP: a) dalam hal penuntut umum memutuskan untuk menghentikan penuntutan karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum, penuntut umum menuangkan hal tersebut dalam surat ketetapan

⁷² Ditutup demi hukum meliputi tersangkanya mati, kadaluwarsa, dan *nebis in idem*

⁷³ R.M. Surachman & Andi Hamzah, *Jaksa di berbagai Negara, Op.cit*, Hal.14

⁷⁴ Yang dimaksud “kepentingan umum” adalah kepentingan bangsa dan Negara dan/atau kepentingan masyarakat luas. Mengesampingkan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan oportunitas yang hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut.

sistem yang lain dalam kerangka yang lebih luas dalam hubungannya untuk mencapai tujuan SPP dan penegakan hukum.

Mardjono Reksodiputro lebih lanjut mengatakan :

Keterkaitan antar sub-sistem satu dengan yang lainnya adalah seperti “bejana berhubungan” setiap masalah dalam salah satu subsistem (mis: Kejaksaan) akan menimbulkan dampak pada sub-sistem awal dan demikian selanjutnya terus menerus. Pada akhirnya tidak jelas mana yang merupakan sebab (awal) dan yang mana akibat (reaksi).⁷⁵

Ini tidak terlepas dengan adanya mekanisme kontrol terhadap sub-sub sistem dalam SPP termasuk lembaga Kejaksaan.

Berkaitan dengan hal tersebut pertanggungjawaban Kejaksaan dapat dilihat dari dua sisi, *pertama* pertanggungjawaban institusi dan *kedua*, pertanggungjawaban personal. Sedangkan pengawasan terkait dengan pedoman organisasi, kebijakan, prosedur dan peraturan. Adanya (*discretion*) kebijakan kewenangan dan penggunaan wewenang dari aspek positif, justru merupakan saran acuan bagi aparatur Kejaksaan di dalam menjalankan tugas dan wewenangnya secara bertanggungjawab.⁷⁶

Jaksa selaku penegak hukum di dalam menggunakan kewenangannya di dalam bertindak dalam hal bersentuhan dengan kepentingan publik seperti pemanggilan, pemeriksaan, penggeledahan, penyitaan, penangkapan serta penahanan dengan cara-cara yang diatur oleh undang-undang tidak menutup kemungkinan dapat melanggar hak asasi manusia.

Berkenaan dengan hal tersebut Adnan Buyung Nasution, mengatakan bahwa :

Kejaksaan Agung harus menegakkan prinsip-prinsip atau nilai-nilai negara hukum. Yaitu kebenaran dan keadilan serta hak-hak asasi

⁷⁵ Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dan Sistem Peradilan Pidana*, op. cit , hal. 89

⁷⁶ Marwan Effendy, *Akuntabilitas Kejaksaan dan Komisi Pengawas*, Makalah, Jakarta 28 Oktober 2004.

manusia, pikiran ini bersifat normatif, karena substansi hukum itu berisi norma-norma yang harusnya menjadi dasar dan acuan dalam sikap maupun tindakan Kejaksaan yang menjalankan tugas dan fungsinya. Dengan kata lain perkataan nilai-nilai kebenaran, keadilan dan hak-hak asasi manusia itulah roh daripada hukum. Nilai hak asasi manusia menjadi bagian dari roh hukum karena hak asasi manusia merupakan intisari dari pengertian negara hukum maupun demokrasi.⁷⁷

Pertanggungjawaban Kejaksaan secara institusi terhadap penuntutan yang dilakukan secara independen demi keadilan berdasarkan hukum dan hati nurani langsung kepada Presiden dan DPR sebagaimana diamanatkan oleh pasal 37 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI. Ini merupakan konsekuensi logis dari posisinya di dalam sistem ketatanegaraan sebagai “lembaga pemerintah”.⁷⁸

Berkenaan dengan hal tersebut Harkristuti Harkrisnowo mengatakan bahwa :

Pengawasan merupakan salah satu pilar dalam manajemen yang baik, lemahnya pengawasan akan membawa dampak yang negatif pada seluruh produktivitas lembaga apapun. Sebagai pemegang kekuasaan untuk melakukan proses peradilan, kewenangan yang tanpa batas akan membahayakan publik. Oleh karenanya diperlukan mekanisme kontrol untuk mencegah atau paling tidak mereduksi adanya penyimpangan hukum dan penyalahgunaan kewenangan demi terjaminnya hak asasi manusia. Mekanisme kontrol yang diciptakan haruslah rasional, proporsional dan obyektif.⁷⁹

⁷⁷ Adnan buyung Nasution, *Posisi Kejaksaan : Kemandirian Kelembagaan dalam mewujudkan supremasi hukum*, Pokok-pokok pikiran sebagai pengantar diskusi pada seminar sehari tentang “Posisi Kejaksaan dalam Sistem ketatanegaraan RI: Dalam rangka HBA, Jakarta tanggal 20 Juli 2000.

⁷⁸ Marwan Effendy, *Akuntabilitas Kejaksaan dan Komisi Pengawas*, loc.cit pasal 37 UU Nomor 16 Tahun 2004.

⁷⁹ Harkristuti Harkrisnowo, *Membangun Strategi kinerja Kejaksaan bagi peningkatan Produktivitas, Profesionalisme, dan Akuntabilitas Publik*: Suatu usulan pemikiran, makalah disampaikan dalam rangka seminar mewujudkan supremasi hokum, Puslitbang Kejagung, Jakarta, 22 Agustus 2001.

Selanjutnya Harkristuti Harkrisnowo mengatakan bahwa : untuk dapat menjamin kinerja yang baik, dalam penyelenggaraan proses peradilan pidana oleh Kejaksaan mekanisme kontrol dapat dilakukan sebagai berikut :

1. Mekanisme kontrol internal, yang dapat dirumuskan dalam perundang-undangan internal lembaga, yang mendorong agar :

- a. Sesama aparat menjaga kinerja kolega mereka; dan
- b. Agar atasan meningkatkan kualitas produk aparat yang dipimpinnya, dengan memberikan penghargaan pada personel yang berprestasi, dan menjatuhkan sanksi dalam berbagai tingkatan, bagi mereka yang buruk *performancenya*;

2. Mekanisme kontrol eksternal, yang dapat dilakukan oleh lembaga penegak hukum antara lain maupun oleh publik :

- a. Kontrol oleh lembaga lain dalam Sistem Peradilan Pidana.

Kontrol ini harus secara tegas dirumuskan dalam perundang-undangannya sekaligus dengan sanksi yang diancamkan apabila personel atau lembaga tidak melaksanakan kewajibannya sesuai dengan *due process of Law*;

- b. Kontrol oleh publik.

Untuk menegaskan bahwa partisipasi publik merupakan faktor pendorong profesionalisme Kejaksaan, maka perlu dirancang adanya mekanisme kontrol yang memberikan akses pada publik manakala kinerja lembaga ini mengabaikan ketentuan yang ada. Selain melalui pra peradilan, adanya lembaga yang melakukan pemantauan terhadap setiap lembaga akan sangat membantu. Melihat pentingnya lembaga semacam ini, maka perumusannya perlu dimasukkan dalam peraturan perundang-undangan organik, untuk menjamin bahwa keberadaannya diperhatikan oleh Kejaksaan.⁸⁰

Mekanisme kontrol terhadap lembaga Kejaksaan secara internal yaitu Jaksa Agung Muda Pengawasan, Majelis kehormatan Jaksa, Kode etik dan Eksaminasi perkara, secara eksternal: Komisi Kejaksaan dan Masyarakat. Di

⁸⁰ Harkristuti Harkrisnowo, *membangun strategi membangun strategi kinerja Kejaksaan bagi peningkatan produktivitas, profesionalisme, dan akuntabilitas public*: Suatu usulan pemikiran, Ibid

sisi yang lain, kontrol terhadap Kejaksaan secara horizontal dilakukan oleh sub-sub sistem lain dalam SPP dan secara vertikal oleh atasan dengan bentuk pengawasan melekat dan pengawasan fungsional.

E. Partisipasi publik dalam pengawasan lembaga Kejaksaan

Pengawasan masyarakat adalah pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat yang disampaikan secara lisan atau tertulis kepada aparaturnya pemerintah yang berkepentingan berupa sumbangan pikiran, gagasan atau keluhan / pengaduan yang bersifat membangun yang disampaikan secara langsung maupun melalui lisan⁸¹.

Lembaga Kejaksaan sebagai bagian dari aparaturnya pemerintah adalah organisasi kerja yang bertugas melayani kepentingan umum dan masyarakat. Oleh karena itu lembaga Kejaksaan sebagai bagian dari pemerintahan selalu mendapat perhatian dan sorotan dari berbagai pihak di lingkungan masyarakat, baik yang langsung maupun tidak langsung dilayani oleh lembaga Kejaksaan. Ini tidak lepas dari peran Kejaksaan sebagai lembaga penuntutan dan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

Perhatian dan sorotan yang dapat disampaikan dalam berbagai bentuk dan cara itu, merupakan masukan yang dapat dipergunakan dalam kegiatan pengawasan melekat. Dengan kata lain kritik dan saran, pertanyaan dan lain-lain yang dari masyarakat mengenai pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan yang ditujukan pada satuan organisasi / unit kerja tertentu disebut pengawasan melekat dari masyarakat (WASKAT).⁸²

Fungsi pengendalian melalui pengawasan melekat harus terbuka terhadap pengawasan masyarakat, yang harus dikembangkan sebagai penunjang pengawasan fungsional. Dari pengawasan masyarakat Jaksa Agung

⁸¹ Masyarakat pemantau peradilan Indonesia (MAPPI)-FH-UI bekerja dengan komisi hukum nasional, Laporan sementara administrasi peradilan: Lembaga pengawasan.

⁸² Hadari Nawawi, *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta: erlangga, 1995 hal.82

mendapat masukan yang setelah diteliti dapat digunakan untuk meneliti apakah jajaran yang dipimpinnya telah melaksanakan misi melayani dan mengayomi masyarakat dengan sebaik-baiknya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Informasi dari masyarakat harus diteliti dan berdasarkan hasil yang diperoleh pimpinan dapat mengambil langkah-langkah yang perlu untuk menjadikan aparturnya lebih efektif, efisien, bersih dan berwibawa dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan.⁸³ Dalam hal ini tugas-tugas oleh lembaga Kejaksaan tidak terlepas dari pengawasan masyarakat tersebut.

Untuk menciptakan aparat pemerintah yang efisien, efektif, bersih dan berwibawa. Aparatur pemerintah yang menunjukkan ciri-ciri sebagai berikut :

1. melaksanakan tugas-tugasnya dengan semangat dan sikap pengabdian kepada masyarakat, bangsa dan negara;
2. memiliki kemampuan yang dalam melayani dan mengayomi masyarakat;
3. memiliki kemampuan menumbuhkan prakarsa dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan;
4. Memiliki sikap tanggap yang semakin baik terhadap pandangan / aspirasi masyarakat.⁸⁴

Untuk mewujudkan aparat pemerintah seperti tersebut di atas, oleh presiden dipandang sangat perlu melakukan usaha pengawasan, baik dari dalam maupun dari luar. Presiden sebagai pengawasan dari dalam adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan fungsional sebagai aparat pemerintah terhadap pelaksanaan tugas-tugas aparat pemerintah lainnya. Sedangkan yang dimaksud Presiden dengan pengawasan dari luar adalah pengawasan dari masyarakat, baik yang disampaikan langsung oleh masyarakat maupun yang disalurkan melalui Dewan Perwakilan Rakyat.

⁸³ Ibid

⁸⁴ Hadari Nanawi, Loc.cit.

Untuk secara nasional, Kantor Wakil Presiden ditugaskan untuk menampung segala informasi dari masyarakat luas dan selanjutnya setelah diolah akan digunakan sebagai bahan dalam mengambil tindakan yang diperlukan. Tugas ini dilaksanakan dengan menyelenggarakan Tromol Pos 5000 sejak bulan April 1988. tujuan utama penyelenggaraan itu adalah meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dengan menjalankan pengawasan, yang dilakukan dengan cara memberikan kemudahan dan kepastian ke alamat mana informasi terutama melalui surat-surat dapat disampaikan.

Setelah surat-surat tersebut dibahas dengan memperhatikan hasil penelitian tingkat kebenaran informasi dan bobot permasalahan yang dibedakan antara :

1. surat yang langsung disampaikan informasinya kepada pejabat yang bertanggungjawab untuk menyelesaikannya;
2. Surat yang memuat informasi yang bersifat strategis bagi pencapaian tujuan nasional dimohonkan petunjuk kepada Wakil Presiden, sebelum diteruskan pada pejabat fungsional yang berwenang menyelesaikannya.⁸⁵

Dalam hal ini, jika surat yang berkenaan dengan lembaga Kejaksaan maka selanjutnya disampaikan kepada Kejaksaan Agung RI. Dengan demikian informasi yang disampaikan akan menjadi masukan bagi Kejaksaan untuk melakukan pengawasan melekat. Kejaksaan diharapkan segera melakukan pemeriksaan melalui mekanisme pemeriksaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain pengawasan langsung oleh masyarakat, dengan menyampaikan melalui Tromol Pos 5000, pengawasan oleh masyarakat juga dalam bentuk mengirim aduan langsung kepada Kejaksaan melalui Jaksa Agung Muda Pengawasan. Bentuk lain adalah pemberitaan di media massa.

⁸⁵ Ibid

Selanjutnya para atasan / pimpinan perlu mengetahui jenis-jenis informasi yang biasa disampaikan masyarakat. Jenis-jenis informasi itu dapat berupa :

1. sumbangan pikiran tentang pelaksanaan tugas tertentu dengan maksud untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitasnya;
2. Saran dan gagasan dalam rangka membantu aparatur pemerintah mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapi;
3. keluhan terhadap pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat yang dirasakan kurang;
4. pengaduan tentang pelaksanaan tugas aparatur pemerintah yang dinilai menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku;
5. laporan tentang dugaan tindak pidana korupsi;
6. laporan tentang perilaku oknum pejabat/petugas yang melanggar norma-norma yang umum berlaku di masyarakat;
7. berbagai jenis norma lainnya.⁸⁶

Dengan memperhatikan jenis-jenis informasi yang dapat diperoleh dari pengawasan masyarakat, maka semakin jelas pentingnya pendayagunaannya oleh pimpinan Kejaksaan dalam melaksanakan pengawasan melekat. Akan tetapi tidak dapat dibantah pula bahwa diperlukan ketelitian dan kecermatan dalam menilai informasi pengawasan masyarakat, karena tidak mustahil di antaranya terdapat informasi yang tidak benar dan bahkan cenderung bersifat fitnah. Ketelitian dan kecermatan itu sangat penting artinya agar dalam mengambil tindakan itu tidak keliru yang dapat merugikan, baik secara perorangan maupun bagi lembaga Kejaksaan.

Secara garis besarnya organ pengawasan internal Kejaksaan dapat mengambil / menempuh dua jalan dalam menindaklanjuti laporan aduan masyarakat :

❖ Tindak lanjut ke dalam

Kegiatan utamanya berbentuk bimbingan, pembinaan dan pengarahan untuk melakukan perbaikan dan penyempurnaan kekeliruan yang ditemukan, termasuk juga terhadap fungsi pengendalian / pengawasan,

⁸⁶ Ibid., hal . 85

agar efektivitas dan efisien penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan bertambah baik semakin meningkat;

❖ Tindak lanjut ke luar

Berusaha menyelesaikan masalah yang dilaporkan atau diinformasikan, baik secara individual maupun secara keseluruhan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya berupa langkah-langkah penyelesaian melalui proses hukum sesuai dan jenis kesalahan yang telah dilakukan.⁸⁷

Dengan mendayagunakan hasil pengawasan masyarakat dalam melaksanakan pengawasan melekat, sesuai dengan Inpres No. 5 Tahun 1983 tentang Pedoman pelaksanaan Pengawasan maka akan dapat dilakukan peningkatan dan penyempurnaan sarana pengawasan dalam rangka peningkatan kinerja Kejaksaan di satu sisi dan melibatkan masyarakat dalam pengawasan lembaga Kejaksaan di sisi yang lain.

Dalam Inpres tersebut disebutkan Pasal 1 :

- (1) Pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketetapan melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan;
- (2) Dalam merencanakan dan melaksanakan pengawasan perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut :
 - a. agar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta berdasarkan sendi-sendi kewajaran penyelenggaraan pemerintahan agar tercapai dayaguna, hasilguna, tepatguna yang sebaiknya;
 - b. Agar pelaksanaan pembangunan dilakukan sesuai dengan rencana dan program pemerintah dan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang ditetapkan;
 - c. Agar hasil-hasil pembangunan dapat dinilai seberapa jauh tercapai untuk memberi umpan balik berupa pendapat, kesimpulan dan saran terhadap kebijakan perencanaan, pembinaan dan pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan;
 - d. Agar sejauh mungkin mencegah terjadinya pembocoran, kebocoran dan penyimpangan dalam penggunaan wewenang, tenaga, uang dan perlengkapan milik negara, sehingga dapat terbina aparatur yang tertib, bersih, berwibawa, berhasilguna dan berdayaguna.

⁸⁷ Ibid

Pasal 2 :

(1) pengawasan terdiri dari :

- a. Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan / atasan langsung baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah ;
- b. Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparatur pengawasan;

(2) Ruang lingkup pengawasan meliputi :

- a. kegiatan umum pemerintahan;
- b. pelaksanaan perencanaan pembangunan;
- c. penyelenggaraan pengurusan dan pengelolaan keuangan dan kekayaan negara;
- d. kegiatan badan usaha milik negara dan badan usaha daerah;
- e. kegiatan aparatur pemerintahan di bidang yang mencakup kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan.

Pasal 3 :

(1) Pimpinan semua satuan organisasi pemerintahan, termasuk proyek pembangunan di lingkungan Departemen/lembaga/Institusi lainnya, menciptakan pengawasan melekat dan meningkatkan mutunya di dalam lingkungan tugasnya masing-masing;

(2) Pengawasan melekat dimaksud ayat (1) dilakukan :

- a. melalui penggarisan struktur organisasi yang jelas dengan pembagian tugas dan fungsi beserta uraiannya yang jelas pula;
- b. melalui perincian kebijaksanaan pelaksanaan yang dituangkan secara tertulis yang dapat menjadi pegangan dalam pelaksanaannya oleh bawahan yang menerima pelimpahan wewenang oleh atasan;
- c. melalui rencana kerja yang menggambarkan kegiatan yang harus dilakukan, bentuk hubungan kegiatan tersebut, dan hubungan antara berbagai kegiatan sasaran yang harus dicapai;
- d. melalui prosedur kerja yang merupakan petunjuk pelaksanaan yang jelas dari atasan kepada bawahan;
- e. melalui pencatatan hasil kerja serta pelaporannya yang merupakan alat bagi atasan untuk mendapatkan informasi yang diperlakukan bagi pengambilan keputusan serta menyusun pertanggungjawaban, baik mengenai pelaksanaan tugas maupun mengelola keuangan;
- f. melalui pembinaan personil yang terus menerus agar para pelaksana menjadi unsur yang mampu melaksanakan dengan baik tugas yang menjadi tanggungjawabnya dan tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan maksud serta kepentingan tugasnya.

- (3) Adanya aparat pengawasan fungsional dalam suatu satuan organisasi pemerintahan tidak mengurangi pelaksanaan dan peningkatan pengawasan melekat yang harus dilakukan oleh atasan terhadap bawahan.

Dengan demikian pengawasan oleh masyarakat terhadap lembaga tidak terlepas dari pengawasan melekat oleh pimpinan lembaga Kejaksaan beserta jajarannya dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya sebagai lembaga penuntutan dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Pembentukan Komisi Kejaksaan

Di Indonesia, proses peradilan pidana dijalankan oleh sub-sistem yang berbeda yaitu penyidikan (Kepolisian), penuntutan (Kejaksaan), pemeriksaan sidang pengadilan (Pengadilan), permasyarakatan (lembaga pemasyarakatan). Keempat komponen ini bekerjasama membentuk apa yang dikenal dengan nama suatu “*integrated criminal justice administration*”. Keberhasilan SPP untuk mencapai tujuan tergantung pada keberhasilan Kejaksaan sebagai salah satu sub-sistem SPP dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga penuntutan sesuai dengan undang-undang.

Untuk memaksimalkan kinerja Kejaksaan di samping adanya kontrol dengan sub-sistem lainnya dalam SPP juga diperlukan kontrol / pengawasan terhadap lembaga Kejaksaan. Harkrisnowo berkenaan dengan model pengawasan menawarkan : beberapa bentuk mekanisme kontrol, antara lain :

- 1) Internal (oleh lembaga yang bersangkutan sendiri, baik oleh per group maupun atasan);
- 2) Eksternal (oleh pihak luar lembaga) horizontal dari lembaga lain dari masyarakat dan vertikal).⁸⁸

Pengawasan internal lembaga Kejaksaan secara fungsional sejak dulu sudah dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan tetapi masyarakat menganggap belum maksimal.

Berkenaan dengan hal tersebut maka pada pertemuan seluruh instansi hukum ketiga (*Law Summit III*), salah satu hasil kesepakatan yang dicapai adalah :

⁸⁸ Harkristuti Harkrisnowo, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Peran Akademis*, Loc. Cit.

Mengembangkan sistem pengawasan yang transparan dan akuntabel, dengan maksud untuk mengefektifkan sistem pengawasan manajerial dan individual yang menjamin akses publik sehingga dapat lebih efektif mendeteksi dan menindaklanjuti setiap penyimpangan dan keluhan laporan atau pengaduan warga masyarakat tentang sikap atau tindakan petugas penegak hukum dan mengembangkan standar profesi atau kode etik serta menjamin keikutsertaan publik dalam pemantauan dan pengkajian penerapan ketentuan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi.⁸⁹

Berkenaan dengan hal tersebut Harkristuti Harkrisnowo mengatakan bahwa :

Pada awal reformasi ada dua masalah yaitu : a) KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan b) kegiatan yang totaliter atau pemerintahan yang totaliter. Kedua masalah tersebut digugatkan juga kepada aparat penegak hukum, termasuk Kejaksaan dianggap sarat KKN dan KKN itu yang utama adalah kata “Korupsi” dan juga Kejaksaan dipakai oleh pemerintahan yang otoriter untuk menekan oposisi. Bukan hanya Kejaksaan tetapi juga pengadilan dan kepolisian. Dari kenyataan tersebut timbul suatu wawasan bahwa di dalam wawasan demokrasi harus ada pengawasan dari luar.⁹⁰

Keberhasilan upaya mewujudkan supremasi hukum sebagai prasyarat kesejahteraan dan perlindungan masyarakat dalam negara demokratis sangat ditentukan oleh kinerja aparat penegak hukum. Selain itu praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang semestinya justru dimotori oleh

⁸⁹ Pertemuan Puncak Pejabat Tinggi Negara di Bidang Hukum dan Peradilan serta Pimpinan Profesi Hukum (*Law Summit III*), difasilitasi Partnership Governance Reform in Indonesia dengan tema Pembenahan Lembaga Penegak Hukum Dalam Rangka Memulihkan Kepercayaan Masyarakat Terhadap Supremasi Hukum, Jakarta , 16 April 2004

⁹⁰ Harkristuti Harkrisnowo, *Sistem Peradilan Pidana Terpadu dan Peran Akademis*, Loc. Cit

pemberantasannya oleh aparat penegak hukum disinyalir masih mewarnai proses penegakan hukum itu sendiri.⁹¹

Kita menyambut gembira pembentukan Komisi Kejaksaan. Sebab kedudukan dan peran Komisi Kejaksaan sebagai lembaga pengawas Eksternal terhadap Kejaksaan sangat penting mengingat posisi Kejaksaan sebagai salah satu pilar penegakan hukum bersama Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Mahkamah Agung sangat menentukan hitam putihnya hukum di negeri ini. Pengawasan, pembinaan dan penindakan secara tegas dan adil terhadap Jaksa yang melakukan penyalahgunaan jabatan dan atau wewenang, atau bisa disebut dengan “Jaksa bermasalah atau Jaksa nakal” adalah sangat penting. Sebab ada pepatah yang mengatakan bahwa “*Untuk membersihkan lantai (memberantas korupsi) diperlukan sapu (aparat penegak hukum) yang bersih pula.*”⁹²

Pembentukan Komisi Kejaksaan ini melengkapi berbagai macam komisi yang lahir di masa reformasi sebagai jawaban atas rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga yang sudah ada. Misalnya pembentukan *state auxiliary bodies* seperti Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional dan Komisi Pemberantasan Korupsi. Kemudian komisi yang merupakan lembaga pengawasan eksternal terhadap lembaga penegak hukum, yaitu Komisi Yudisial (pembentukannya diamanatkan konstutisi), Komisi Kepolisian (diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia), dan Komisi Kejaksaan (diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 16 tahun 2004).

Komisi Kejaksaan hadir di tengah ketidakpuasan masyarakat terhadap aparat penegak hukum dan lembaga peradilan, termasuk terhadap Kejaksaan. Aparat penegak hukum dan lembaga peradilan dirasa tidak mampu

⁹¹ Wawancara dengan Marwan Effendy (Jampidsus Kejaksaan Agung), tanggal 13 Mei 2008

⁹² Trimedya panjaitan, *Komisi Kejaksaan Antara Harapan dan Tantangan*, Makalah disampaikan dalam Seminar Eksistensi Komisi Kejaksaan Dalam Penegakan Pengawasan Kejaksaan, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Unissula Semarang, Sabtu 10 Juni 2006

memberikan atau memenuhi rasa keadilan masyarakat. Bahkan selama tiga dasawasa terakhir, keadilan seolah-olah telah menjadi barang langka⁹³.

Naskah kesepakatan bersama pimpinan lembaga penegak hukum, khususnya rancangan program pembaharuan hukum dan pembenahan sistem peradilan unit organisasi Kejaksaan Republik Indonesia, bagian kedua tentang pengembangan sistem pengawasan yang transparan dan akuntabel terdiri dari :

1. penyempurnaan sistem pengawasan dalam lingkungan Kejaksaan;
2. Penyempurnaan Mekanisme dan Tata Kerja pengawasan yang baku, partisipatif, transparan dan akuntabel;
3. penyempurnaan sistem seleksi yang lebih ketat, transparan dan akuntabel;
4. penyusunan pedoman pelayanan pengaduan masyarakat atas sikap / perilaku personel;
5. penyusunan standar profesi Kejaksaan;
6. peninjauan kembali Kode Etik Kejaksaan;
7. penyusunan aturan mengenai tingkah laku Jaksa (*Code Of Conduct* Jaksa);
8. Pengkajian atas kemungkinan pengembangan lembaga pengawasan eksternal Kejaksaan.⁹⁴

Dari rancangan program pembaharuan hukum dan pembenahan sistem peradilan unit organisasi Kejaksaan Republik Indonesia di atas, jelas bahwa disamping pembenahan sistem pengawasan internal juga dimungkinkan akan dibentuk lembaga pengawasan eksternal Kejaksaan.

Soeroyo lebih lanjut mengatakan bahwa :

⁹³ Ibid

⁹⁴ Bahan Pertemuan puncak Pejabat Tinggi Negara di Bidang Hukum dan Peradilan serta Pimpinan Profesi Hukum (*Law Summit III*), Loc. Cit.

Pengawasan di dalam lembaga (*Internal control*) itu sendiri dari dulu sudah dikenal seperti pengawasan melekat (Waskat), di Kejaksaan sendiri ada Jaksa Agung Muda Pengawasan dan Inspektur-inspektur, tetapi sampai sekarang masih ada KKN sehingga muncul ide pembentukan semacam lembaga di luar untuk mengawasi lembaga Kejaksaan. Memang setiap organisasi termasuk instansi pemerintahan harus ada pengawasan dari luar. Timbullah pemikiran pertama ide pembentukan Komisi Yudisial dan kemudian masuk dalam UUD 1945 hasil amandemen. Ide Komisi Yudisial yang berada di luar MA (Mahkamah Agung) yang menjaga perilaku dari pada hakim terutama hakim yang digugat oleh hakim bertindak curang dan kemungkinan hakim itu dipergunakan oleh pemerintah sehingga berlaku tidak adil.⁹⁵

Komisi Kejaksaan Republik Indonesia lahir berdasarkan pasal 38 Undang-undang Nomor 38 Undang-undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia.

Pasal 38 Undang-undang Nomor 16 tahun 2004 dengan tegas menyatakan bahwa Komisi Kejaksaan Republik Indonesia bertujuan untuk meningkatkan kualitas kinerja Kejaksaan Republik Indonesia. Selain dari itu pula lahirnya Komisi Kejaksaan diharapkan dapat mempercepat pemulihan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga Kejaksaan Republik Indonesia.

Ide ini kemudian berlanjut pada pembahasan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, khususnya pasal 38 yang berbunyi “Untuk meningkatkan kualitas Kinerja Kejaksaan, Presiden dapat membentuk sebuah komisi yang susunan dan kewenangannya diatur oleh Presiden”.

⁹⁵ Wawancara dengan Soeroyo (Widyaiswara Pusdiklat Kejaksaan RI), tanggal 3 Juli 2008

Rumusan pasal 38 tersebut pada awalnya terdiri dari 2 (dua) ayat yaitu :

- (1) untuk meningkatkan kualitas kinerja Kejaksaan Presiden dapat membentuk sebuah komisi yang susunan dan kewenangannya diatur oleh Presiden;
- (2) Pembentukan Komisi sebagaimana dimaksud ayat (1) selambat-lambatnya satu tahun setelah undang-undang ini diundangkan.⁹⁶

Rumusan tersebut ayat (2) (dua)-nya tidak disepakati karena tidak relevan dengan kata “dapat” yang berarti bisa bermakna “tidak”, sedangkan perintahnya adalah 1 (satu) tahun harus dibentuk. Dari pembahasan pasal 38 tersebut terlihat bahwa masih ada keragu-raguan dapat tidaknya dibentuk sebuah komisi dan akan dikembalikan kepada Presiden apakah lembaga tersebut dianggap perlu atau tidak.

Berkenaan dengan hal tersebut Suhartoyo mengatakan bahwa :

Pemerintah pada saat itu enggan membuat suatu komisi karena sesuai dengan pesan Presiden Megawati Soekarnoputri bahwa jangan lagi mengusulkan komisi karena kita sudah mempunyai 43 komisi yang memerlukan banyak anggaran tetapi hasilnya sampai sekarang belum memuaskan. Maka pada saat mau diketok muncul terakhir tentang pasal 38 tetapi bunyinya diperhalus dan pembentukannya terserah Presiden.⁹⁷

Dalam draft pembahasan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang dibahas oleh Pemerintah dan DPR tidak tercantum adanya sebuah komisi, tetapi karena adanya tuntutan

⁹⁶ Agun Gunandjar Sudarsa, Risalah Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI

⁹⁷ Wawancara dengan Soehartoyo (Sesjamdatun Kejaksaan Agung), tanggal 25 Juli 2008

publik yang berkembang di luar untuk mendorong penegakan hukum oleh Kejaksaan lebih efektif maka dibahas pemerintah dan DPR sepakat membahas mengenai pembentukan sebuah komisi.⁹⁸

Dengan bunyi pasal 38 tersebut membuka peluang kepada Presiden untuk menafsirkan tentang “Peningkatan Kinerja” dan pengawasan itu sendiri. Soehartoyo menyebutkan bahwa :

Ide pembentukan komisi sebenarnya sederhana yaitu komisi di luar sistem yang memungkinkan orang luar mengawasi dan mengajukan keluhan. Ini semacam lembaga ombudsman tempat orang mengadu. Di Kejaksaan dengan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004, khususnya pasal 38 “Untuk meningkatkan Kinerja” sebagai hasil ramuan politik supaya Kejaksaan tidak KKN dan tidak menjadi aparat otoriter yang mau saja tunduk kepada pemerintah. Jadi konsep awal dibentuknya komisi Kejaksaan adalah suatu komisi yang memungkinkan masyarakat dapat mengadu tentang seorang Jaksa yang tidak jujur atau tidak adil⁹⁹.

Sesuai dengan amanat pasal 38 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang berbunyi “ untuk meningkatkan kualitas kinerja Kejaksaan, Presiden dapat membentuk sebuah komisi yang susunan dan kewenangannya diatur oleh Presiden”. Sesuai dengan amanat pasal 38 tersebut pada tanggal 7 Pebruari 2005 Presiden Republik Indonesia Dr.H. Susilo Bambang Yudhoyono menandatangani Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia. Hal ini adalah upaya untuk memperlihatkan keseriusan pemerintah dalam penegakan hukum. Peraturan ini terdiri dari 6 (enam) Bab dan 29 (dua puluh sembilan) pasal yang bukan hanya mengatur tentang pengawasan terhadap kinerja dan sikap atau perilaku Jaksa dan Pegawai

⁹⁸ Ibid

⁹⁹ Ibid

Kejaksaan tetapi komisi Kejaksaan diberi tugas dan wewenang memantau dan menilai kinerja dan sikap/perilaku Jaksa dan Pegawai Kejaksaan, kondisi organisasi, kelengkapan sarana dan prasarana dan sumber daya manusia.

B. Kedudukan Komisi Kejaksaan

Dalam Perpres Nomor 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan pasal 3, disebutkan bahwa komisi Kejaksaan merupakan lembaga pemerintahan non struktural yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat mandiri, bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Komisi Kejaksaan berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Presiden Republik Indonesia ketentuan tersebut merupakan kekuatan dari Komisi Kejaksaan Republik Indonesia dalam menjalankan tugas-tugas dan kewenangannya dan sekaligus merupakan rambu-rambu utama komisi Kejaksaan untuk senantiasa tidak terpengaruh oleh kekuasaan manapun juga. Komisi Kejaksaan harus mandiri atau independen dalam mengambil kebijakan-kebijakannya, tetapi terkadang Karena komisi Kejaksaan berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Presiden bukan kepada Jaksa Agung sehingga ada muatan politiknya.¹⁰⁰

Mungkin yang dimaksud adalah Komisi Kejaksaan bisa menekan Jaksa Agung melalui laporan secara berkala kepada Presiden tentang hal-hal yang direkomendasikan apa ditindak lanjuti atau tidak oleh Jaksa Agung.

Dalam pasal 8 ayat (1) menyebutkan bahwa untuk mendukung pelaksanaan tugas Komisi Kejaksaan dibentuk Sekretariat Komisi Kejaksaan, pasal 9 ayat (1) menyebutkan Sekretariat Komisi Kejaksaan dibentuk dan berada dilingkungan Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Selanjutnya pasal 7 dikatakan bahwa Anggaran Kejaksaan dibebankan pada anggaran

¹⁰⁰ Ibid.

pendapatan dan negara. Dana operasional Komisi Kejaksaan diambil dari anggaran Kejaksaan Agung.¹⁰¹

Penempatan Sekretariat Komisi Kejaksaan di lingkungan Kejaksaan Agung diatur dalam pasal 9 ayat (1) Peraturan Presiden nomor 18 tahun 2005 bisa menimbulkan masalah independensi dari komisi Kejaksaan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Selain itu pengaturan anggaran yang diserahkan kepada Kejaksaan Agung juga dapat berpengaruh terhadap independensi Komisi Kejaksaan. Untuk menjamin independensi tersebut seyogyanya Komisi Kejaksaan diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengajukan sendiri anggarannya. Bagaimana mungkin komisi Kejaksaan mengawasi secara maksimal sedangkan anggaran pun harus meminta kepada instansi yang diawasinya.

Sekretariat Komisi Kejaksaan yang disyaratkan dijabat oleh Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dalam jabatan struktural eselon I dan secara fungsional bertanggungjawab kepada Komisi Kejaksaan.¹⁰²

Komisi Kejaksaan sesuai dengan 4 Perpres Nomor 18 Tahun 2005, terdiri atas pimpinan anggota yang seluruhnya berjumlah 7 (tujuh) orang. Dimana pimpinan Komisi Kejaksaan terdiri atas Ketua dan seorang Wakil Ketua yang merangkap anggota. Keanggotaan Komisi Kejaksaan adalah merupakan pejabat publik yang terdiri atas mantan Jaksa, praktisi hukum, akademisi hukum dan anggota masyarakat.

Komisi Kejaksaan terdiri atas pimpinan anggota yang seluruhnya berjumlah 7 (tujuh) orang, sedang pimpinan Komisi Kejaksaan terdiri atas Ketua dan Seorang Wakil Ketua yang merangkap anggota. Keanggotaan Komisi Kejaksaan adalah merupakan pejabat publik yang terdiri atas mantan Jaksa, praktisi hukum, akademisi hukum dan anggota masyarakat (pasal 4 Perpres No. 18 tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan).

¹⁰¹ Wawancara dengan Marwan Effendy (Jampidus Kejaksaan Agung RI), tanggal 13 Mei 2008

¹⁰² Lihat pasal 8 ayat (2) dan (3), Perpres Nomor 18 tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia, Op. Cit.

Berkenaan dengan proses seleksi Anggota Komisi Kejaksaan Asep Rahmat Fajar menyatakan :

Proses seleksi orang-orang yang masuk jadi anggota Komisi Kejaksaan benar-benar jelas dimulai dengan bagaimana mekanismenya, bagaimana pertanggungjawaban ke publik, transparansi, bagaimana mekanisme *Fit and Proper test*, Sehingga muncul Anggota Komisi Kejaksaan yang bisa dipertanggungjawabkan secara intelektual dan diterima oleh publik.¹⁰³

Sedangkan keanggotaannya dikemukakan oleh Mas Ahmad Santosa bahwa Komisi Kejaksaan :

Harus mewakili unsur dari dalam lembaga Kejaksaan, pensiunan Jaksa, universitas, LSM dan pakar-pakar. Independensi Komisi Kejaksaan tergantung dari proses seleksi yang transparan, partisipatif, dan betul-betul akuntabel. Ditambah dengan tim seleksi terdiri dari orang-orang yang mempunyai integritas.¹⁰⁴

Komposisi Anggota Komisi Kejaksaan tidak perlu dipermasalahkan latar belakang baik yang berasal dari mantan Jaksa maupun dari luar. Namun penting adalah orang yang mempunyai kapabilitas, lolos tahap seleksi yang administrasi sampai *fit and proper test*. Untuk menjamin efektivitas pelaksanaan tugas komisi Kejaksaan, di dalamnya harus ada orang yang paham betul tentang alur berfikir, program kerja dan bergerakaknya aparat Kejaksaan. Sebagai bentuk akomodasi dan keinginan publik anggota Komisi Kejaksaan selayaknya ada dari akademisi dan LSM, praktisi yang diwakili oleh mantan Jaksa dan pengacara.

C. Tugas dan Wewenang Komisi Kejaksaan

Membicarakan tugas Komisi Kejaksaan kita merujuk pada ketentuan pasal 10 ayat (1) Perpres Nomor 18 tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan. Di dalam pasal tersebut diatur tugas komisi Kejaksaan antara lain:

¹⁰³ Wawancara dengan Asep Rahmat Fajar, tanggal 12 Juli 2008

¹⁰⁴ Wawancara dengan Mas Ahmad Santosa, tanggal 19 Juli 2008

- a. Melakukan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap kinerja Jaksa dan Pegawai Kejaksaan dalam melaksanakan tugas kedinasannya;
- b. Melakukan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap sikap dan perilaku Jaksa dan Pegawai Kejaksaan baik di dalam maupun di luar tugas kedinasan;
- c. Melakukan pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi, perlengkapan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia lingkungan Kejaksaan; dan
- d. Menyampaikan masukan kepada Jaksa Agung atas hasil pengawasan, pemantauan dan penilaian sebagaimana tersebut huruf a, huruf b dan huruf c untuk ditindaklanjuti.

Dalam melaksanakan tugas komisi Kejaksaan dapat menyampaikan masukan berupa usul :

1. perbaikan, penyempurnaan, pembenahan organisasi, kondisi atau kinerja di lingkungan Kejaksaan;
2. pemberian penghargaan kepada Jaksa atau Pegawai Kejaksaan yang dinilai berprestasi luar biasa dalam melaksanakan tugasnya dan/atau ;
3. pemberian sanksi terhadap Jaksa dan Pegawai Kejaksaan sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri dan / atau peraturan perundang-undangan lainnya (pasal 5 Perpres 18 tahun 2005).

Dari pasal di atas dapat diambil kesimpulan bahwa tugas Komisi Kejaksaan mencakup 3 (tiga) macam tugas pokok yaitu : pengawasan,

pemantauan dan penilaian. Hasil pengawasan, pemantauan dan penelitian kemudian direkomendasikan kepada Jaksa Agung.

Tugas komisi Kejaksaan sebagai pengawasan lembaga Kejaksaan terhadap Jaksa dan Pegawai Kejaksaan secara garis besarnya ada 2 (dua) yaitu terhadap kinerja dan terhadap sikap dan perilaku.

Dengan demikian tugas Komisi Kejaksaan dalam hal pengawasan terhadap kinerja Jaksa dan Pegawai Kejaksaan berkenaan dalam melaksanakan tugas kedinasan sedangkan pengawasan terhadap sikap dan perilaku Jaksa dan Pegawai Kejaksaan bukan hanya berkenaan dengan tugas kedinasan tetapi juga di luar kedinasan.

Menurut Indriyanto Seno Adji, konsepsi Komisi Kejaksaan sebagai lembaga pengawasan adalah : mengawasi kinerja personil-personil Kejaksaan dalam menjalankan fungsi, tugas dan kewenangannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hasil pengawasan yang dilakukan menjadi bahan masukan bagi Jaksa Agung untuk ditindaklanjuti.

Tugas Komisi Kejaksaan sebagai lembaga pemantau lembaga Kejaksaan bukan hanya menyangkut kinerja dan perilaku Jaksa atau Pegawai Kejaksaan, tetapi juga menyangkut kondisi organisasi, kelengkapan dan sumber daya manusia.

Tugas Komisi Kejaksaan untuk mengadakan penilaian terhadap lembaga Kejaksaan sama halnya dengan tugas pemantauan bukan hanya menyangkut kinerja dan perilaku Jaksa atau Pegawai Kejaksaan, tetapi juga menyangkut kondisi organisasi, kelengkapan dan sumber daya manusia.

Berkenaan dengan tugas Komisi Kejaksaan diatas Soeroyo (Widyaiswara pada Pusdiklat Kejaksaan RI) mengatakan bahwa :

Sebenarnya komisi Kejaksaan itu dibutuhkan oleh masyarakat dan internal Kejaksaan itu adalah untuk mendorong dan memperbaiki lembaga Kejaksaan sehingga Kejaksaan berdayaguna dan berhasil guna sehingga tugas komisi Kejaksaan lebih tepat diarahkan sesuai dengan pasal 15 dari Peraturan

Presiden Nomor 18 tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan.¹⁰⁵ Lebih lanjut dikatakan pula bahwa:

Komisi Kejaksaan bukan hanya mengawasi tetapi Komisi Kejaksaan juga turut kemudian menilai apakah anggaran yang dimiliki atau yang ada di Kejaksaan kurang ataukah anggaran tidak dipergunakan, jadi sifatnya turut mengawasi penggunaan anggaran yang ada dan turut menentukan lembaga Kejaksaan dan memperjuangkannya.

Dalam melaksanakan tugasnya Komisi Kejaksaan memiliki kewenangan sebagaimana dalam pasal 11 Perpres Nomor 18 tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan yaitu :

- 1) Menerima laporan masyarakat tentang perilaku Jaksa dan Pegawai Kejaksaan dalam melaksanakan tugas baik di dalam maupun di luar kedinasan;
- 2) Meminta informasi dari badan pemerintah, organisasi, atau anggota masyarakat berkaitan dengan kondisi dan kinerja di lingkungan Kejaksaan atas dugaan pelanggaran peraturan kedinasan Kejaksaan maupun berkaitan dengan perilaku Jaksa dan Pegawai Kejaksaan di dalam ataupun di luar kedinasan;
- 3) Memanggil dan meminta keterangan kepada Jaksa dan Pegawai Kejaksaan sehubungan dengan perilaku dan/ atau dugaan pelanggaran peraturan kedinasan Kejaksaan;
- 4) Meminta informasi kepada badan di lingkungan Kejaksaan berkaitan dengan kondisi organisasi, personalia, sarana dan atau prasarana;
- 5) Menerima masukan dari masyarakat tentang kondisi organisasi, kelengkapan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia di lingkungan Kejaksaan;

¹⁰⁵ Wawancara dengan Soehartoyo (Sesjamdatun Kejaksaan Agung RI), tanggal 25 Juli 2008

- 6) Membuat laporan, rekomendasi atau saran yang berkaitan dengan perbaikan dan penyempurnaan organisasi serta kondisi lingkungan Kejaksaan atau penilaian terhadap kinerja dan perilaku Jaksa dan Pegawai Kejaksaan kepada Jaksa Agung dan Presiden RI¹⁰⁶.

Hal yang berbeda dikemukakan oleh Imam Sopwan bahwa :

Kewenangan Komisi Kejaksaan sudah melenceng dari ide awal, dan terkesan melebar. Komisi netral ini tidak harus menjadi suatu komisi yang mempunyai kewenangan yang luar biasa yang bisa menindak secara langsung. Komisi itu hanya membuka laporan publik, yang ide pokoknya adalah transparansi terhadap keluhan-keluhan publik yang diterimanya. Kewenangan Komisi Kejaksaan idealnya mempunyai tugas menerima aduan masyarakat dan meneliti atau menilai aduan masyarakat.¹⁰⁷

Terlepas dari pro-kontra di atas terlihat bahwa memang ide dari pembentukan Komisi Kejaksaan sudah meluas yang mana bukan hanya sebagai lembaga pengawas eksternal terhadap lembaga Kejaksaan tetapi Komisi Kejaksaan dapat memantau dan menilai lembaga Kejaksaan. Artinya ruang lingkup tugas dan wewenang Komisi Kejaksaan cukup luas.

Adanya perluasan tugas dan wewenang dari Komisi Kejaksaan yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan karena dalam pasal 38 Undang-undang nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menggunakan kata “Untuk meningkatkan kinerja”, sehingga berbicara masalah peningkatan kinerja bukan hanya masalah pengawasan tetapi mencakup beberapa hal diantaranya kondisi organisasi, sarana-prasarana, sumber daya manusia, dan sebagainya.

Lebih lanjut Soeroyo berkenaan dengan kewenangan Komisi Kejaksaan mengatakan bahwa :

¹⁰⁶ Perpres Nomor 18 tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan, pasal 11

¹⁰⁷ Wawancara dengan Imam Sopwan (Kasubdit Pendidikan di Pusdiklat Kejaksaan RI), tanggal 22 Mei 2008

Konsep awal dibentuknya Komisi Kejaksaan adalah suatu komisi yang memungkinkan masyarakat dapat mengadu tentang seorang Jaksa yang tidak jujur atau tidak adil. Tugas dari Komisi Kejaksaan memungkinkan untuk hal lain tetapi tugas yang utama adalah menerima aduan masyarakat dan melaporkan kepada atasannya untuk ditindaklanjuti.¹⁰⁸

Dengan demikian hasil pengawasan oleh Komisi Kejaksaan hanya sebatas rekomendasi atau masukan dan keputusan dikembalikan kepada Jaksa Agung. Selain itu tugas pemantauan dan penilaian dari Komisi Kejaksaan juga hanya rekomendasi kepada Jaksa Agung.

1. Mekanisme Aduan Masyarakat

Pembentukan komisi pengawas Kejaksaan sebagai suatu lembaga yang pada dasarnya menjadi pembatas kewenangan dan sekaligus pendorong profesionalisme, merupakan satu langkah pasti yang dipastikan memperbaiki citra Kejaksaan di mata masyarakat, keberadaan komisi pengawas Kejaksaan ini dapat pula dilihat sebagai salah satu cerminan partisipasi masyarakat untuk memperdayakan Kejaksaan.¹⁰⁹ Salah satu bentuk partisipasi publik adalah menyampaikan laporan aduan terhadap kinerja dan sikap/ perilaku Jaksa / Pegawai Kejaksaan.

Bentuk partisipasi publik dalam Peraturan Presiden Nomor 18 tahun 2005 Tentang Komisi Kejaksaan dapat kita lihat pada pasal 11 huruf a yang menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugas Komisi Kejaksaan berwenang : “menerima laporan aduan masyarakat tentang perilaku Jaksa dan Pegawai Kejaksaan dalam melaksanakan tugas baik di dalam maupun di luar

¹⁰⁸ Wawancara dengan Soeroyo, tanggal 1 April 2008

¹⁰⁹ Harkrsituti Harkrisnowo, *Komisi Pengawas Eksternal Kejaksaan, mengerosi Kewenanganataukah Mendorong Profesionalisme*, Makalah disampaikan pada seminar dan lokakarya tentang Komisi Pengawas Kejaksaan, Jakarta, tanggal 9 November 2004

kedinasan.¹¹⁰ Tetapi mekanisme penanganan laporan aduan masyarakat tidak diatur lebih lanjut.

Penanganan laporan aduan masyarakat oleh pengawasan internal Kejaksaan sejak dulu sudah ada yang disampaikan secara langsung kepada Kejaksaan Agung atau melalui Tromol Pos 5000.¹¹¹ sasaran penyelenggaraan pengawasan ditujukan semata-mata terhadap terlaksananya penanganan laporan aduan secara tepat, tertib dan dapat dipertanggungjawabkan kepada si pelapor ataupun masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹¹²

Proses penanganan laporan aduan masyarakat selama ini masih lambat, sebagai contoh laporan atau aduan masyarakat yang masuk biro Umum biasa memakan waktu satu bulan baru sampai pada Jaksa Agung Muda Pengawasan. Sehingga terkadang belum ditindaklanjuti kasus yang dilaporkan pelapor justru sudah diperiksa sebagai tersangka pencemaran nama baik. Belum lagi proses pemeriksaan dengan mekanisme PP nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang sangat panjang.

Dengan hadirnya Komisi Kejaksaan maka laporan aduan masyarakat sudah dua pintu yaitu lewat Komisi Kejaksaan dan langsung ke Kejaksaan Agung. Laporan dari masyarakat yang disampaikan melalui Komisi Kejaksaan diteruskan kepada Jaksa Agung untuk ditindaklanjuti oleh pengawasan internal Kejaksaan.¹¹³ Sehingga masih dengan menggunakan mekanisme yang ada sekarang dipastikan justru proses penanganan laporan aduan masyarakat justru bertambah panjang.

¹¹⁰ Peraturan Presiden RI Tentang Komisi Kejaksaan RI, Perpres Nomor 18 tahun 2005, Op.cit pasal 11 huruf a

¹¹¹ Tromol pos 5000 sekarang sudah jarang dipakai, karena masyarakat sekarang sudah berani, kebanyakan laporan aduan masyarakat disampaikan langsung kepada Kejaksaan Agung sehingga kita bentuk kotak pos 4343 (wawancara dengan Jamwas), tanggal 12 Juni 2008.

¹¹² Imam Sopwan, Kuliah Materi Pengawasan Pusdiklat Kejaksaan RI.

¹¹³ Lihat pasal 13 ayat (2), Perpres Nomor 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan

Belajar dari pengalaman penanganan laporan aduan masyarakat dengan waktu yang lama maka ke depan perlu dibuat suatu mekanisme penyampaian laporan aduan masyarakat yang lebih efektif dan akomodatif. Disamping mekanisme yang sudah ada lebih dioptimalkan lagi juga sudah saatnya penyampaian laporan aduan masyarakat melalui *website* sehingga laporan bisa sampai dalam hitungan menit saja. Selain itu perlu adanya batas waktu suatu laporan aduan masyarakat sudah harus ditindaklanjuti oleh Komisi Kejaksaan atau pengawasan internal Kejaksaan.

Untuk meningkatkan kepercayaan publik terhadap penanganan laporan aduan masyarakat maka Komisi Kejaksaan dan pengawasan internal Kejaksaan harus proaktif menyampaikan perkembangan laporan aduan kepada pelapor.

Mekanisme laporan aduan masyarakat yang baku, partisipatif, transparan dan akuntabel tidak banyak membawa hasil tanpa dukungan dari publik untuk proaktif melaporkan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Jaksa atau Pegawai Kejaksaan untuk mengembalikan lembaga Kejaksaan sebagai lembaga yang bersih kharismatik.

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu pilar *necessary condition* untuk reformasi hukum, dan untuk itu diperlukan adanya masyarakat terdidik, sehingga mampu untuk mengurai makna keberadaan mereka dalam negara, termasuk menjalankan hak dan kewajibannya.¹¹⁴ Salah satu hal dan kewajiban masyarakat adalah ikut terlibat dalam pengawasan lembaga Kejaksaan.

Tugas-tugas lain yang tak kalah pentingnya yang harus dilakukan oleh Komisi Kejaksaan adalah selain dari melakukan pengawasan, pemantauan dan penilaian kinerja Kejaksaan sebagaimana dalam Peraturan Presiden, adalah tugas-tugas pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi, kelengkapan

¹¹⁴ Harkristuti Harkrisnowo, *Supremasi Hukum Di Indonesia: permasalahan dan solusinya*, Makalah yang disampaikan pada Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan Tingkat II di Pusdiklat Kejaksaan RI, Jakarta, 19 Nopember 2001

sarana dan prasarana serta sumber daya manusia. Sudah barang tentu tugas tersebut bukanlah tugas-tugas yang ringan melainkan merupakan tugas yang berat. Memerlukan waktu yang panjang dan pemikiran yang dalam dan serius, memerlukan penguasaan persoalan internal yang komprehensif sehingga diharapkan dapat memberikan saran-saran serta usulan-usulan yang tepat untuk perbaikan Kejaksaan Republik Indonesia.¹¹⁵

D. Kewenangan antara Pengawasan Internal dan Komisi Kejaksaan

1. Pelaksanaan Pengawasan Internal Kejaksaan

Dalam kerangka pengawasan di lingkungan Kejaksaan, perihal Jaksa Agung Muda Pengawasan diatur dalam Keputusan Presiden (Keppres) No. 86 Tahun 1999 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia dan Keputusan Jaksa Agung, Kepja Nomor : Kep-115/ JA / 10 / 1999 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia. Kedua dokumen tersebut menyebutkan bahwa :

Jaksa Agung Muda Pengawasan mempunyai tugas dan wewenang melakukan pengawasan atas pelaksanaan tugas rutin dan pembangunan semua unsur Kejaksaan agar berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, rencana dan program kerja Kejaksaan serta kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung.¹¹⁶

Tugas dan kewenangan Jaksa Agung Muda Bidang Pengawasan¹¹⁷ adalah *pertama*, Perumusan kebijaksanaan teknis pengawasan di lingkungan Kejaksaan; *Kedua*, perencanaan, pelaksanaan dari pengendalian pengamatan, penelitian, pengujian, penilaian, pemberian bimbingan, penertiban atas pelaksanaan tugas rutin dan pembangunan semua unsur Kejaksaan terutama mengenai administrasi umum, proyek pembangunan, intelijen, tindak pidana

¹¹⁵ Wawancara dengan Soehartoyo (Sesjamdatun Kejaksaan Agung), tanggal 28 Agustus 2008

¹¹⁶ *Keputusan Presiden tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia*, Keppres No. 86 Tahun 1999, Pasal 23 dan Keputusan Jaksa Agung Nomor : Kep-115/JA/10/1999, pasal 362.

¹¹⁷ Keppres No. 86 Tahun 1999, Pasal 24 dan Keputusan Jaksa Agung Nomor : Kep-115/JA/10/1999, Ibid. , Pasal 363

umum, tindak pidana khusus, perdata dan tata usaha negara di lingkungan Kejaksaan serta pengadministrasian; *ketiga*, pelaksanaan pengusutan, pemeriksaan atas adanya laporan, pengaduan, penyimpangan, penyalahgunaan jabatan atau wewenang dan mengusulkan penindakan terhadap Pegawai Kejaksaan yang terbukti melakukan perbuatan tercela atau terbukti melakukan tindak pidana; *Keempat*, pemantauan dalam rangka tindak lanjut pengawasan di lingkungan Kejaksaan; *kelima*, pembinaan dan peningkatan kemampuan, keterampilan serta integritas kepribadian aparat pengawasan di lingkungan pengawasan pada umumnya; *keenam*, pembinaan kerja sama dan pelaksanaan koordinasi dengan aparat pengawasan fungsional instansi lain mengenai pelaksanaan pengawasan pada umumnya; *ketujuh*, pengamanan teknis atas pelaksanaan tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang pengawasan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung, dan *kedelapan*, pemberian saran pertimbangan kepada Jaksa Agung dan pelaksanaan tugas-tugas lain sesuai petunjuk Jaksa Agung.

Tugas dan fungsi Jaksa Agung Muda Pengawasan tersebut diatas merupakan salah satu bentuk pengawasan secara internal terhadap lembaga Kejaksaan. Tugas dan fungsi tersebut pada dasarnya sudah cukup memadai sebagai syarat pengawasan. Apa yang menjadi tugas dan fungsi Jaksa Agung Muda Pengawasan merupakan usaha atau kegiatan mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Hal ini tentu saja berkenaan dengan tugas dan kegiatan Kejaksaan sebagai lembaga Penuntutan.

Dalam Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : Kep-115/JA/10/1999 tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia, disebutkan bahwa Jaksa Agung Muda Pengawasan adalah unsur pembantu pimpinan dalam melaksanakan sebagian tugas fungsi Kejaksaan di bidang pengawasan.¹¹⁸

¹¹⁸ Kepja Nomor : Kpe-115/JA/10/1999, Ibid, pasal 361

Lebih lanjut dalam Kepja tersebut menyatakan bahwa dalam melaksanakan tugasnya Jaksa Agung Muda Pengawasan dibantu oleh unsur-unsur di bawahnya yang terdiri dari :

- a. Sekretaris Jaksa Agung Muda Pengawasan;
- b. Inspektur KePegawaian dan tugas umum;
- c. Inspektur keuangan, perlengkapan dan proyek pembangunan;
- d. Inspektur Intelijen;
- e. Inspektur Tindak pidana umum;
- f. Inspektur Tindak pidana khusus, perdata dan tata usaha negara.¹¹⁹

Untuk mendukung tugas dan fungsi Jaksa Agung Muda Pengawasan sebagai lembaga pengawasan internal Kejaksaan maka dibentuk Sekretaris Jaksa Agung Muda Pengawasan dengan tugas melaksanakan kegiatan di bidang kesekretariatan di lingkungan Jaksa Agung Muda Pengawasan menyelenggarakan fungsi,¹²⁰ antara lain, *pertama*, pelaksanaan penyiapan rumusan kebijaksanaan teknis di bidang kesekretariatan berupa pemberian bimbingan, pembinaan dan pengamatan teknis; *kedua*, melaksanakan koordinasi dengan semua satuan kerja dalam rangka penyiapan rumusan rencana dan program kerja; *ketiga*, pelaksanaan pengumpulan, pencatatan, pengolahan dan penyajian data kegiatan; *keempat*, pelaksanaan pemantauan, penilaian dan penyusunan laporan pelaksanaan ketatausahaan; dan *kelima*, pelaksanaan peningkatan kemampuan dan keterampilan, disiplin dan integritas kepribadian aparat serta pelaksanaan pengamatan teknis atas pelaksanaan tugas, sesuai petunjuk Jaksa Agung Muda Pengawasan.

Peraturan lain yang digunakan sebagai instrumen pengawasan kinerja Kejaksaan dalam menjalankan fungsinya adalah Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : Kep-503/A/J.A/12/2000 tanggal 5 Desember

¹¹⁹ Ibid, pasal 364

¹²⁰ Ibid, pasal 365 & 366

2000 dengan petunjuk pelaksanaan Nomor : Juklak-01/H/02/2000. Didalam keputusan ini yang dimaksud dengan pengawasan¹²¹ adalah:

Kegiatan berupa pengamatan, penelitian, pengujian, pemberian bimbingan dan penertiban, serta pengusutan, pemeriksaan, penindakan dan pemantauan terhadap pelaksanaan tugas semua unsur Kejaksaan serta sikap, perilaku dan tutur kata Pegawai Kejaksaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, rencana kerja dan program kerja serta kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung RI.

Selanjutnya pasal 2 Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : Kep-503/A/J.A/12/2000 disebutkan bahwa tujuan pengawasan adalah :

Agar Kejaksaan melaksanakan tugas dan kewenangannya mampu mewujudkan kepastian hukum, ketertiban hukum, keadilan, kebenaran berdasarkan hukum dengan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan dan kesusilaan,

Sedangkan pasal 3 Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : Kep-503/A/J.A/12/2000 sasaran pengawasan adalah :

- (a) melaksanakan tugas dengan baik rutin maupun pembangunan oleh setiap satuan kerja apakah telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, rencana kerja dan program kerja serta kebijakan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung Republik Indonesia;
- (b) agar setiap Pegawai Kejaksaan mengemban tugasnya dengan baik dan penuh rasa tanggung jawab serta mengindahkan diri dari sikap, perilaku dan tutur kata yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan melekat dilakukan oleh pejabat pengawasan melekat dari tingkat Kejaksaan Agung (Jaksa Agung, pejabat I, II, III dan IV), tingkat Kejaksaan Tinggi (Kajati, Pejabat Eselon II, III, IV dan V) dan tingkat Kejaksaan Negeri (Kajari, Pejabat Eselon IV/ Kacabjari Eselon V).

¹²¹ Keputusan Jaksa Agung RI Nomor : Kep-503/A/J.A/12/2000 tanggal 5 desember 2000 tentang Ketentuan-ketentuan penyelenggaraan pengawasan Kejaksaan RI pasal 1 ayat (1), selanjutnya ayat (2) pengawasan melekat adalah pengawasan yang dilaksanakan oleh pimpinan satuan kerja terhadap bawahnya, sedangkan ayat (3) pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilaksanakan oleh aparat pengawasan fungsional.

Pengawasan fungsional dilakukan oleh pejabat pengawasan fungsional dari tingkat Kejaksaan Agung (Jaksa Agung Muda Pengawasan, Inspektur, Inspektur Pembantu, Pemeriksa) Tingkat Kejaksaan Tinggi (Asisten Pengawasan, pemeriksa dan pemeriksa pembantu).

Lebih lanjut Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : Kep-503/A/J.A/12/200 tentang Ketentuan-ketentuan penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia pasal 14 menyebutkan bahwa :

Pengawasan fungsional yang dilakukan di tempat satuan kerja disebut inspeksi yang terdiri dari inspeksi umum (pemeriksaan terhadap semua satuan kerja), inspeksi pimpinan (pemeriksaan yang dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan atau SESJAMWAS atas perintah Jaksa Agung Muda Pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Kajati dan Asisten pengawasan) dan inspeksi kasus (pemeriksaan terhadap penyimpangan-penyimpangan yang mengarah kepada perbuatan tercela yang dilakukan oleh Pegawai Kejaksaan).

Pelaksanaan Inspeksi umum didasarkan pada program kerja pengawasan tahunan dan pelaksanaan inspeksi pimpinan yang dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan atau Sekretaris Jaksa Agung Muda Pengawasan¹²².

Dalam pelaksanaan inspeksi kasus tidak seluruhnya dilaksanakan oleh aparat Pengawasan fungsional Jaksa Agung Muda Pengawasan, tetapi juga Aparat Pengawasan fungsional di daerah, yaitu Kejaksaan Tinggi oleh Asisten Pengawasan dan pemeriksa, sedangkan di Kejaksaan Negeri oleh pemeriksa dan pemeriksa pembantu. Inspeksi kasus yang dilakukan langsung oleh aparat pengawasan fungsional pada Jaksa Agung Muda Pengawasan hanyalah dipilih untuk kasus-kasus yang berbobot dan mendapat perhatian masyarakat maupun terhadap kasus yang dinilai akan menimbulkan dampak yang besar.

Berkenaan dengan Inspeksi, Darmono, SH. MM mengatakan bahwa :

¹²² Hendarman Supandji, *Peningkatan Peran Masyarakat Melalui Program Pemantauan Guna Penguatan Fungsi Pengawasan Internal Kejaksaan*, Kejaksaan Agung RI, 2005

Inspeksi biasa dilakukan dengan surat perintah dengan program tahunan yaitu Inspeksi umum yang berupa gabungan dari semua bagian dan dipimpin oleh salah satu Inspektur. Inspeksi khusus yaitu inspeksi kasus yang disoroti oleh masyarakat atau yang menarik, disamping itu ada inspeksi pimpinan yang dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan atau Sekretaris Jaksa Agung Muda Pengawasan. Kesalahan yang ditemukan inspeksi umum biasanya ditindaklanjuti dengan suatu petunjuk ke arah perbaikan, biasanya dalam berkenaan dengan administrasi. Inspeksi khusus biasanya berkenaan dengan laporan masyarakat.¹²³

Selain ketiga jenis inspeksi diatas dalam Kepja Nomor : Kep-503/A/J.A/12/2000 tanggal 5 Desember 2000 juga diatur tentang pemantauan untuk mencapai hasil kegiatan pengawasan rutin maupun isnpeksi, dilaksanakan pemantauan untuk mengecek kembali tindakan-tindakan yang telah dilakukan dalam rangka tindak lanjut pengawasan agar sasaran yang tepat.¹²⁴

Dengan demikian temuan dalam kegiatan inspeksi yang dilakukan muaranya ada dua yaitu penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh Jaksa dan Pegawai Kejaksaan dan disusul dengan memberikan petunjuk kearah perbaikan dalam hal kesalahan administrasi.

2. Majelis Kehormatan Jaksa

Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia mengamanatkan pembentukan Majelis Kehormatan Jaksa.¹²⁵ Majelis Kehormatan Jaksa sebenarnya sudah diamanatkan oleh Undang-

¹²³ Wawancara dengan Darmono, SH. MH (Kapusdiklat Kejaksaan RI), tanggal 4 Juni 2008

¹²⁴ Kepja Nomor : 503/A/J.A/12/2000, Op. cit, pasal 27

¹²⁵ UU No. 16 TAHUN 2004, pasal 13 ayat (3) ,menyatakan pembentukan susunan dan tata cara pembelaan diri ditetapkan oleh Jaksa Agung, Op. cit

undang Kejaksaan sebelumnya (UU No. 5 Tahun 1991 pasal 13 ayat (3)). Implementasi dari undang-undang tersebut telah ada Keputusan Jaksa Agung No. Kep-017/A/J.A/01/2004 tentang Majelis Kehormatan Jaksa.

Majelis Kehormatan Jaksa adalah satuan organisasi yang keanggotaannya ditetapkan oleh Jaksa Agung Republik Indonesia. Tugas dan fungsi Majelis Kehormatan Jaksa adalah memberikan pendapat tertulis kepada Jaksa Agung tentang Pemberhentian atau pemberhentian sementara Jaksa dari jabatannya.¹²⁶

Dalam pasal 16 disebutkan, bahwa untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 5 Majelis Kehormatan Jaksa mempunyai fungsi :

1. mengadakan sidang untuk melakukan pemeriksaan dan klarifikasi atas pelanggaran yang dilakukan oleh Jaksa yang akan diberhentikan atau diberhentikan sementara dari jabatannya berdasarkan laporan hasil pemeriksaan Jaksa Agung Muda Pengawasan;
2. menerima dan melakukan pemeriksaan terhadap temuan atau kesimpulan dari Jaksa Agung Muda Pengawasan sepanjang mengenai adanya Jaksa yang diusulkan untuk diberhentikan atau diberhentikan sementara dari jabatannya;
3. memberikan pertimbangan, pendapat dan saran kepada Jaksa Agung atas kesimpulan pemeriksaan terhadap Jaksa yang akan diberhentikan atau diberhentikan sementara dari jabatannya.¹²⁷

Tugas dan fungsi Majelis Kehormatan Jaksa adalah melakukan pemeriksaan dipersidangan terhadap Jaksa yang akan diberhentikan atau diberhentikan sementara dari jabatannya berdasarkan laporan Hasil

¹²⁶ Keputusan Jaksa Agung RI tentang Majelis Kehormatan Jaksa Kep-017/A/J.A/01/2004, pasal 5

¹²⁷ Ibid

Pemeriksaan Jaksa Agung Muda Pengawasan. Kesimpulan pemeriksaan oleh Majelis Kehormatan Jaksa dilaporkan secara tertulis kepada Jaksa Agung sebagai bahan pertimbangan, pendapat dan saran apakah Jaksa yang akan diberhentikan atau diberhentikan sementara dari jabatannya layak dijatuhi sanksi atau tidak. Dengan demikian kesimpulan pemeriksaan yang dilakukan oleh Majelis Kehormatan Jaksa hanyalah bersifat rekomendasi kepada Jaksa Agung dan keputusan final ada ditangan Jaksa Agung.

Majelis Kehormatan Jaksa bersifat internal, dimana susunan keanggotaan dijabat oleh internal Kejaksaan sendiri yang susunannya keanggotaannya ditetapkan oleh Jaksa Agung Republik Indonesia. Ini dapat dilihat dari pasal 2 dalam Keputusan Jaksa Agung No. Kep-017/A/J.A/01/2004 tentang Majelis Kehormatan Jaksa dimana susunan Organisasi Majelis kehormatan Jaksa terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris dan anggota. Ketua dijabat oleh salah satu pejabat struktural eselon I merangkap sebagai anggota; Wakil ketua dijabat oleh 2 (dua) orang yaitu Ketua/Wakil Ketua Persaja merangkap sebagai anggota dan Kepala Biro Kepegawaian merangkap sebagai anggota Sekretaris dijabat oleh 1 (satu) orang dari unsur Sekretaris Persaja; Wakil Sekretaris dijabat oleh Kepala Bagian Kepangkatan Biro Kepegawaian merangkap sebagai anggota.

Tata cara pembelaan diri adalah Jaksa yang akan diberhentikan atau diberhentikan sementara dari jabatannya dapat dilihat dari pasal 6 dalam Keputusan Jaksa Agung No. Kep-017/A/J.A/01/2004 tentang Majelis Kehormatan Jaksa dengan mengajukan pembelaan diri diajukan secara tertulis kepada Majelis Kehormatan Jaksa selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari sejak diterimanya pemberitahuan tentang usulan pemberhentian atau pemberhentian sementara Jaksa dari jabatannya; apabila dalam jangka 14 (empat belas) hari setelah diterimanya pemberitahuan tentang usulan pemberhentian atau pemberhentian sementara Jaksa dari jabatannya tidak mengajukan pembelaan diri secara tertulis, maka pembelaan diri yang diajukan kemudian tidak dapat dipertimbangkan oleh Majelis Kehormatan

Jaksa; pembelaan diri secara lisan dapat diajukan langsung oleh Jaksa yang bersangkutan dihadapan sidang Majelis Kehormatan Jaksa.

3. Kode Etik Jaksa

Frans Magnis Suseno menjelaskan bahwa yang dimaksud “etika” :

Kata “etika” dalam arti sebenarnya berarti “ filsafat” mengenai bidang moral”. Jadi etika merupakan ilmu atau refleksi sistematis mengenai pendapat-pendapat, norma-norma dan istilah moral. Dalam arti luas etika yaitu sebagai “keseluruhan norma dan perilaku yang dipergunakan oleh masyarakat yang bersangkutan untuk mengetahui bagaimana manusia sebenarnya menjalankan kehidupannya, jadi bagaimana mereka menemukan jawaban atas pertanyaan :

1. bagaimana saya harus membawa diri;
2. sikap-sikap dan tindakan-tindakan mana yang harus saya kembangkan agar hidup saya sebagai manusia berhasil. Yang dimaksud dengan berhasil ini adalah : kenikmatan sebanyak-banyaknya, pengakuan oleh masyarakat, pemenuhan kehendak Tuhan, kebahagiaan, kesesuaian dengan tuntutan-tuntutan kewajiban mutlak dan sebagainya atau apa saja.¹²⁸

Menurut Soeroyo, Etika profesi atau kode etik adalah :

Etika yang berlaku dalam lingkungan profesi tertentu. Pada umumnya setiap profesi sudah terikat dalam suatu kode etik profesi. Etika profesi ini tercermin dalam kode etiknya. Ia merupakan suatu aturan atau catatan norma yang harus diindahkan berisi petunjuk-petunjuk kepada

¹²⁸ Frans Magnis Suseno, *Etika Jawa, sebuah analisa Falsafi tentang kebiJaksanaan Hidup Jawa*” Jakarta : PT. Gramedia, 1998, hal. 5

para anggotanya tentang yang dilarang untuk diperbuat dan yang tidak dalam menjalankan profesinya, tetapi juga kadang-kadang menyangkut tingkah laku mereka pada umumnya dalam masyarakat.¹²⁹

Menurut Muladi sebagaimana dikutip Soeroyo mengemukakan bahwa etika profesi sangat dominan untuk menilai profesi, profesional dan perilaku karena hal tersebut dapat dilihat sebagai sistem norma yang mempunyai kegunaan evaluatif atau normatif . untuk ini perlu adanya standar sehingga perbuatan diukur dengan kriteria-kriteria obyektif dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. bahwa profesional diharapkan menguasai dan mempraktekkan keterampilan dan pengetahuan profesinya dengan sebaik-baiknya;
- b. penilaian dilakukan atas dasar standar profesi yang berlaku di lingkungan profesinya. Dan ini biasa disebut “ *The requisite level of skill and knowledge*”.¹³⁰

Tuntutan dasar etika adalah tuntutan untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan masyarakat dan untuk memenuhi kewajiban-kewajiban yang ditentukan oleh lingkungannya.¹³¹ Dasar sebagai tuntutan dan pedoman bagi setiap warga Kejaksaan dalam memenuhi tuntutan masyarakat lingkungannya dapat kita lihat Keputusan Jaksa Agung RI Nomor : Kep-030/J.A/3/1998 tanggal 23 Maret 1998 tentang Penyempurnaan Doktrin Kejaksaan Tri Krama Adhyaksa dengan mencabut SKEP Jaksa Agung Nomor : Kep-052/J.A/8/1979 tanggal 17 Agustus 1979. Jaksa Agung memutuskan dan menetapkan bahwa doktrin Tri Krama Adhyaksa merupakan pedoman kerja bagi setiap warga

¹²⁹ Soeroyo, *Etika Profesi Jaksa*, Bahan Diklat Pendidikan Pembentukan Jaksa, Jakarta, 14 Mei 2008

¹³⁰ Ibid

¹³¹ Ibid

Kejaksaan dalam mengemban amanah Korps dan melaksanakan dharma baktinya bagi nusa dan bangsa.

Disini dimaksudkan Kejaksaan RI selaku Badan Negara Penegak Hukum, mewakili masyarakat, Negara dan Pemerintah akan berusaha dengan sesungguhnya menyumbangkan dharma baktinya bagi pembangunan bangsa dan negara guna terwujudnya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.¹³²

Sehubungan dengan hal tersebut kepada Kejaksaan timbul kewajiban serta tanggungjawab sepenuhnya atas setiap warga Kejaksaan dalam menjaga perilaku sebagai patriot tanah air dan bangsa secara utuh dan terpadu melaksanakan dengan setulus-tulusnya tugas dan wewenang Kejaksaan, guna menunjang pertumbuhan iklim dan suasana yang mana, tertib dan berkeadilan dengan sentuhan perasaan manusiawi yang luhur.¹³³

Doktrin Tri Krama Adhyaksa ditetapkan sebagai pedoman yang menjiwai setiap warga Kejaksaan dan harus terwujud dalam sikap mental yang terpuji serta hal tersebut merupakan ciri hakiki Kejaksaan Republik Indonesia. Perwujudan sikap mental yang terpuji tersebut adalah :

1. SATYA

Kesetiaan bersumber pada rasa jujur baik kepada Tuhan Yang Maha Esa, diri pribadi dan keluarga maupun kepada sesama manusia.

2. ADHI

Kesempurnaan dalam bertugas dan yang berunsur utama pemilikan rasa tanggungjawab terhadap Tuhan Yang Maha Esa, keluarga dan sesama Manusia;

¹³² Ibid

¹³³ Dharma bakti warga Kejaksaan didasarkan pada :

1. landasan idiil Pancasila;
2. landasan konstitusional undang-undang dasar 1945;
3. Landasan structural Undang-undang tentang Kejaksaan;
4. Landasan operasional Peraturan Perundang-undangan lainnya.

3. WICAKSANA

Bijaksana dalam tutur kata dan tingkah laku, khususnya dalam pengetrapan tugas dan wewenangnya.

Sesuai dengan Surat Keputusan Pengurus Pusat Persatuan Jaksa Nomor : KEP-001/Persaja/03/1995 tentang Kode Etik Jaksa. Pengertian penegakan kode etik Jaksa adalah merupakan rangkaian kegiatan Komisi Kode Etik Jaksa dalam mencari serta mengumpulkan data dan fakta guna membuat terang adanya dugaan pelanggaran atas Kode Etik Jaksa.

Kode Etik Jaksa adalah Tata Krama Adhyaksa dimana dalam melaksanakan tugas Jaksa sebagai pengemban tugas dan wewenang Kejaksaan adalah insani yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa yang berasaskan satu dan tidak terpisah-pisahkan, bertindak berdasarkan hukum dan sumpah jabatan dengan mengidahkan norma keagamaan, kesopanan, kesusilaan dan keadilan yang hidup dalam masyarakat berpedoman kepada Doktrin Tata Krama Adhyaksa.¹³⁴

Komisi Kode Etik Jaksa dalam rangkaiannya adalah bermaksud dan bertujuan guna menjaga agar Kode Etik Jaksa benar-benar bermakna sebagai tuntutan tata pikir, tata tutur dan tata laku bagi Jaksa. Dengan demikian adanya Komisi Kode Etik Jaksa, diharapkan setiap Jaksa menghormati dan mematuhi Kode Etik Jaksa serta mengamalkan secara nyata dalam lingkungan kedinasan dan dalam pergaulannya masyarakat.¹³⁵

Dengan adanya Kode Etik maka akan memperkuat sistem pengawasan terhadap Jaksa, karena disamping ada peraturan perundang-undangan yang dilanggar juga ada kode etik yang dilanggar.¹³⁶ Sesuai dengan Surat Keputusan Persatuan Jaksa Nomor : KEP-001/Persaja/03/1995 tentang Komisi

¹³⁴ Surat Keputusan Pengurus Pusat Persatuan Jaksa tentang Kode Etik Jaksa, Kepja Nomor : KEP-001/Persaja/03/1995, pasal 1

¹³⁵ Hendarman Supandji, *Peningkatan Peran Serta Masyarakat melalui Program Pemantauan Guna Penguatan Fungsi Pengawasan Internal Kejaksaan*. Loc. cit.

¹³⁶ Ibid

Kode Etik Jaksa, susunan Komisi Kode Etik Jaksa terdiri dari satu orang ketua, satu orang sekretaris dan tiga orang anggota.

Dalam tata kerja Komisi Kode Etik Jaksa wajib meneliti dengan cermat dan seksama data dan fakta untuk mendapatkan kejelasan dan kebenaran atas dasar obyektivitas dan proporsional.

Selanjutnya Surat Keputusan Pusat Persatuan Jaksa Nomor : Kep-001/Persaja/03/1995 tentang Komisi Kode Etik Jaksa mengatur tentang tata kerja Komisi Kode Etik Jaksa dapat menyelenggarakan fungsi :

1. Memanggil para pihak yang diduga terlibat dan atau mengetahui terjadinya pelanggaran Kode Etik Jaksa untuk mendengar keterangannya;
2. Meneliti dan memeriksa data dan fakta yang diperoleh baik dari para pihak maupun lembaga fungsional yang ada;
3. Melakukan konsultasi dengan pejabat struktural yang terkait;
4. Merumuskan pendapat, saran dan pertimbangan sebagai hasil evaluasi sidang Komisi Kode Etik Jaksa;
5. Melaporkan hasil rumusan tersebut dalam bentuk berita acara laporan sidang Komisi Kode Etik Jaksa kepada Ketua Umum Pengurus Pusat Persaja atau Ketua Pengurus Daerah Persaja untuk mendapatkan tindak lanjut, sesuai dengan prosedur dan hirarki yang berlaku dalam kedinasan maupun dalam organisasi Persaja.

Dalam hubungannya dengan profesi Jaksa sebagai organisasi, Imam Sopwan (Kasubdit Pengajaran Pusdiklat Kejaksaan RI) mengatakan bahwa :

Komisi Kode Etik terlepas dari lembaga Kejaksaan yang mana merupakan bentukan Persaja yang sifatnya di luar kedinasan. Walaupun non kedinasan tetapi ada ikatan moral dengan pengawasan internal Kejaksaan. Di samping itu Persaja menyiapkan pembela terhadap Jaksa yang

bermasalah. Persaja juga berfungsi memperjuangkan anggotanya. Jika ada pemecatan maka Komisi Kode Etik dimintai rekomendasi tentang pantas tidaknya seorang Jaksa dipecat.¹³⁷

Dengan demikian keberadaan komisi Kode Etik Jaksa akan membantu sistem pengawasan terhadap Jaksa. Persaja melalui Komisi Kode Etik Jaksa dapat melakukan pemeriksaan terhadap Jaksa yang melanggar kode etik dan Persaja juga berfungsi sebagai pembela/memperjuangkan jangan disalahartikan, membela disini seyogyanya adalah mengungkapkan fakta yang sebenarnya tentang ketepatan penjatuhan sanksi terhadap Jaksa yang bermasalah.

4. Lembaga Kejaksaan dan Partisipasi publik

Peningkatan disiplin Jaksa disamping dilakukan melalui pengawasan melekat, pengawasan fungsional dan kode etik, juga dilakukan melalui pengawasan masyarakat. Mekanisme kontrol eksternal dari masyarakat disalurkan melalui tromol pos 5000, tromol pos 4343 atau kepada pimpinan Jaksa yang bersangkutan.

Proses penyelesaian laporan pengaduan masyarakat baik secara langsung maupun melalui tromol pos selama ini ditangani oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan. Setelah laporan masuk ke Kejaksaan agung kemudian ditindaklanjuti oleh Jaksa Agung Pengawasan melalui surat-menyurat ke Kejaksaan tinggi wilayah hukum Jaksa/ Pegawai yang terlapor.

Menurut MS. Rahardjo, SH. (JAMWAS) semua laporan aduan masyarakat pasti akan ditangani tetapi dalam proses pemeriksaan yang biasanya melalui surat-menyurat sehingga penanganannya lambat,¹³⁸ sehingga hasilnya kurang efektif. Bahwa penyebab kurang efektifnya penanganan laporan aduan

¹³⁷ Wawancara dengan Imam Sopwan (Kasubdit Pengajaran Pusdiklat Kejaksaan RI), tanggal 22 Mei 2008.

¹³⁸ Wawancara dengan MS. Rahardjo (Jamwas) pada tanggal 3 Juni 2008 di Kejaksaan Agung.

masyarakat disebabkan mekanisme penyelesaian aduan masyarakat menurut Peraturan pemerintah nomor 30 tahun 1980 (PP 30 Tahun 1980) tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil memang mekanismenya seperti itu.

Ke depan, mekanisme penanganan laporan aduan masyarakat yang digariskan oleh PP 30 Tahun 1980 perlu ditinjau kembali atau dibuatkan aturan khusus bagi penanganan laporan aduan masyarakat di lingkungan Kejaksaan sehingga tidak memakan waktu yang lama. Hal lain yang perlu dipikirkan adalah sudah saatnya mengklasifikasikan jenis pelanggaran yang menjadi wewenang pemeriksaannya oleh Kepala Kejaksaan Tinggi, Jaksa Agung Muda Pengawasan dan Jaksa Agung sehingga tidak semua jenis pelanggaran bermuara kepada Jaksa Agung.

Bahwa setelah diterimanya laporan / pengaduan masyarakat, oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan, laporan tersebut ditindaklanjuti kebenarannya melalui mekanisme pemeriksaan dalam pengawasan internal Kejaksaan dengan menjatuhkan hukuman sesuai dengan tingkat kesalahan yang dilakukan.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, tanggal 30 Agustus 1980, pasal 6 disebutkan bahwa :

- (1) Tingkat hukuman disiplin terdiri atas; a. Hukuman disiplin ringan; b. Hukuman disiplin sedang; c. Hukuman disiplin berat.
- (2) Jenis hukuman disiplin ringan terdiri dari: a. Teguran lisan, b. Teguran tertulis, c. Pernyataan tidak puas secara tertulis.
- (3) Jenis hukuman disiplin sedang terdiri dari : a. Penundaan kenaikan gaji berkala paling lama 1 (satu) tahun; b. Penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun, c. Penundaan kenaikan pangkat paling lama 1 (satu) tahun.
- (4) Jenis hukuman disiplin berat terdiri dari : a. Penundaan pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama 1 (satu) tahun; b. Pembebasan

dari jabatan, c. Pemberhentian dengan tidak hormat atas permintaan sendiri sebagai Pegawai negeri sipil; d. Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai negeri sipil.

Akuntabilitas publik diartikan bahwa pemerintah menyatakan pada kewajiban untuk menjawab setiap pertanyaan padanya.¹³⁹ Akuntabilitas publik merupakan perwujudan kewajiban setiap instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan visi dan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang hendak dicapai.

Harkristuti Harkrisnowo lebih jauh mengatakan bahwa :

Tidak berlebihan jika dikatakan bahwa kini sorotan terhadap lembaga Kejaksaan sangatlah besar, bahkan lebih dari pada sorotan terhadap lembaga-lembaga penegak hukum lainnya. Tentunya hal ini harus dilihat sebagai *kaca bengala* atau cermin kinerja lembaga ini sebagaimana dipandang oleh masyarakat luas. Ketajaman sorotan kepada lembaga Kejaksaan ini antara lain disebabkan oleh tingginya perhatian nasional dan internasional pada kasus-kasus yang nyatanya banyak berada di tangan Kejaksaan Agung, khususnya kasus-kasus korupsi.¹⁴⁰

Berbagai kasus yang ditangani oleh Kejaksaan yang menarik perhatian oleh masyarakat luas sehingga keterbukaan penanganan kasus akan mengembalikan citra penegak hukum khususnya lembaga Kejaksaan. Lembaga Kejaksaan harus mampu melaksanakan tugas dan kewenangan yang ia miliki dengan penuh rasa tanggungjawab termasuk memberikan alasan-

¹³⁹ Sri indarti Pudjilestastari, *Peningkatan Akuntabilitas Kinerja Kejaksaan Agung RI*, Puslitbang Kejaksaan Agung, Jakarta , 22 Agustus 2001

¹⁴⁰ Harkristuti Harkrisnowo, *Komisi Pengawas Eksternal Kejaksaan Mengerosi Kewenangan ataupun Mendorong Profesionalisme*, bahan seminar dan loka karya tentang Komisi Pengawas Kejaksaan, Jakarta 9 November 2004.

alasan yang rasional terhadap kasus-kasus yang diberhentikan penyidikannya (SP-3).

Berkaitan dengan hal tersebut Suhadibroto mengatakan bahwa :

Akses publik yang diselenggarakan Kejaksaan masih jauh dari harapan masyarakat, sehingga oleh masyarakat Kejaksaan diberi predikat sebagai instansi yang paling tertutup.¹⁴¹

Transparansi lembaga Kejaksaan sebagai salah satu sub-sistem peradilan pidana tentunya sangat diharapkan dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sesuai dengan undang-undang tetapi di sisi lain tetap menghormati asas praduga tak bersalah sebagai cerminan perlindungan terhadap hak tersangka / terdakwa.

Lembaga Kejaksaan harus mampu memilah-milah hal mana yang bisa disampaikan langsung kepada masyarakat dan hal mana yang dirahasiakan, karena pada akhirnya keterbukaan yang sesungguhnya ada di pengadilan (sidang terbuka untuk umum). Sebagai contoh dalam penanganan perkara, masalah bukti-bukti tentunya tetap harus dirahasiakan karena bila terlalu dini diungkapkan kepada publik sebelum masuk dalam sidang pengadilan justru menciptakan opini dalam masyarakat bahwa seakan-akan seorang terdakwa / tersangka sudah bersalah, padahal belum tentu demikian setelah melalui proses peradilan pidana.

Walaupun mungkin Kejaksaan bukanlah instansi yang paling tertutup tetapi Kejaksaan sebagai salah satu instrumen penegak hukum yang mana akhir-akhir ini penegakan hukum di Indonesia banyak kalangan yang menganggap setengah hati. Untuk mengembalikan lembaga Kejaksaan sebagai lembaga yang karismatik diperlukan keterbukaan kepada masyarakat sebagai

¹⁴¹ Suhadisubroto, *Selamat Datang Jaksa Agung*, Komisi Hukum Nasional, tanggal 21 Oktober 2004.

perwujudan keterlibatan masyarakat dalam pengawasan lembaga Kejaksaan. Marwan Effendy mengemukakan bahwa :

Akuntabilitas (pertanggungjawaban) sangat *Urgen* untuk mengantisipasi terjadinya deviasi kewenangan dari aparat Kejaksaan dalam menjalankan tugas dan wewenang dalam menegakkan hukum. Masalah akuntabilitas ini erat kaitannya dengan pengawasan yang harus dilakukan terhadap aparat Kejaksaan untuk mewujudkan aparat yang profesional, berintegritas dan disiplin¹⁴².

Dengan adanya akuntabilitas kepada publik dapat mendorong lembaga Kejaksaan, khususnya Jaksa/Pegawai Kejaksaan bertindak secara profesional dan jujur dalam menjalankan kewenangan yang ia miliki. Di sisi yang lain adalah merupakan bentuk pengawasan dari masyarakat.

Berkenaan dengan akuntabilitas publik, lebih lanjut Soehadibroto mengatakan bahwa :

Saat ini akses informasi tertumpu pada pejabat Kapuspenkum Kejaksaan; akses melalui media lain misalnya *Website* meskipun sudah ada tetapi belum dikelola dengan baik. Pada masa Jaksa Agung M.A. Rahman terkesan beliau menutup diri atau menghindar berkomunikasi dengan media massa¹⁴³.

Kedepan lembaga Kejaksaan harus lebih terbuka, agar apa yang diprogramkan dan dikerjakan oleh Jaksa Agung dan jajarannya dapat diketahui, diikuti dan kontrol oleh publik. Di sisi lain akan terbuka masukan bagi Jaksa Agung tentang perbuatan Jaksa yang tidak profesional dalam melaksanakan jabatannya atau tingkah lakunya yang merugikan citra Kejaksaan.

¹⁴² Marwan Effendy, *Akuntabilitas Kejaksaan dan Komisi Pengawas*, Loc. Cit.

¹⁴³ Soehadibroto, *Kejaksaan Baru suatu Conditio Sine Quanon*, Makalah, Jakarta, 8 Nopember 2004, Loc. Cit.

Pertanggungjawaban Kejaksaan secara institusi terhadap penuntutan secara independen demi keadilan berdasarkan hukum dan hati nurani langsung kepada Presiden dan DPR. Pertanggungjawaban ini pada prinsipnya juga merupakan akuntabilitas.

Lebih lanjut Marwan Effendy berkenaan dengan akuntabilitas publik mengemukakan bahwa :

Ke depan, Kejaksaan baik secara institusi maupun personal dapat mempertanggungjawabkan kinerjanya secara transparan, tidak saja kepada Presiden dan DPR tetapi terjadi juga kepada publik menyangkut jumlah perkara, baik di tingkat penyidikan maupun penuntutan dan juga jumlah perkara yang dikeluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP-3) dan Surat Ketetapan Penghentian Penuntutan (SKPP), disertai pertimbangan hukumnya melalui media cetak maupun elektronik secara periodik.¹⁴⁴

Walaupun pertanggungjawaban lembaga Kejaksaan kepada DPR dan Presiden sudah diamanatkan pasal 37 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI, dimana DPR merupakan cerminan dari masyarakat tetapi masyarakat masih merasa belum cukup sehingga menuntut adanya pertanggungjawaban secara langsung dari lembaga Kejaksaan.

Lebih lanjut Darmono (Kapusdiklat Kejaksaan RI) mengatakan bahwa :

Bentuk lain dari akuntabilitas publik diwujudkan dalam bentuk komisi Kejaksaan. Dengan dibentuknya komisi Kejaksaan akan menerima aduan dari masyarakat dan masyarakat berhak mengetahui dan memperoleh informasi dari lembaga Kejaksaan tentang tindak lanjut kasus yang mereka adukan.¹⁴⁵

Akuntabilitas publik lembaga Kejaksaan, khususnya masalah pengawasan mengatakan bahwa :

Pada waktu kita bicara pengawasan, di Kejaksaan Agung Pengawasan internal sudah cukup baik dengan alur yang sistematis dari Jamwas ke

¹⁴⁴ Marwan Effendy, *Kejaksaan dan Komisi Pengawas*, Loc.cit

¹⁴⁵ Wawancara dengan Darmono (Kapusdiklat Kejaksaan RI), tanggal 8 Juli 2008

Jambin untuk divonis. Di Jamwas ada juga kelompok kerja pembagian wilayah untuk membandingkan dan mengklaifikasi dan sebagainya. Hanya sebenarnya di sini harus juga dilihat bahwa pada waktu kita bicara masalah penegakan hukum maka kita butuh juga namanya kepercayaan publik. Kepercayaan publik ini harus juga ditingkatkan di Kejaksaan. Kesalahan bukan hanya oleh Kejaksaan tetapi publik juga sudah apatis terhadap lembaga pemerintahan termasuk didalamnya lembaga Kejaksaan. Dengan demikian saat sekarang ini publik tidak begitu percaya jika yang membenahi Kejaksaan adalah dari dalam sendiri dan mungkin juga hal tersebut yang mendasari sehingga banyak staf ahli diambil dari luar Kejaksaan. Publik juga mengharapkan akuntabilitas dari Kejaksaan yaitu pertanggungjawaban kepada masyarakat luas bukan hanya (1) pertanggungjawaban ke atas dalam konteks Kejaksaan itu sendiri sampai kepada Jaksa Agung, dan (2) ke Presiden dalam hal eksekutif (3) ke DPR dalam konteks legislatif. Di luar itu publik mengharapkan pertanggungjawaban di luar itu, salah satu cara dibuat atau disusun untuk mencapai keinginan publik tersebut adalah pembentukan komisi Kejaksaan.¹⁴⁶

Lembaga Kejaksaan memang secara kelembagaan sejak dari dulu sudah mempunyai mekanisme pengawasan secara internal yang dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan beserta jajarannya. Bentuk pertanggungjawaban dari pengawasan internal selama ini terfokus hanya kepada Presiden dan DPR sementara pertanggungjawaban kepada masyarakat masih dianggap kurang. Dalam undang-undang tentang Kejaksaan RI sendiri hanya mengamanatkan seperti demikian karena DPR sudah dianggap jelmaan dari masyarakat. Persoalannya adalah banyak keinginan dari masyarakat yang belum terakomodir dengan apa yang disuarakan oleh anggota DPR, dengan demikian lembaga Kejaksaan harus tanggap terhadap tentang rasa

¹⁴⁶ Ibid

ketidakpuasan oleh masyarakat pada umumnya. Dengan hadirnya komisi Kejaksaan diharapkan akan memberi solusi. Jadi komisi Kejaksaan diharapkan sebagai sarana pertanggungjawaban kepada publik oleh lembaga Kejaksaan untuk menyampaikan tentang apa yang telah, sedang dan akan dilakukan oleh lembaga Kejaksaan dan pada akhirnya meningkatkan kinerja lembaga Kejaksaan.

5. Pelaksanaan Pengawasan Eksternal oleh Komisi Kejaksaan

Adanya tugas Komisi Kejaksaan untuk memantau dan menilai lembaga Kejaksaan, ke depan Komisi Kejaksaan diharapkan mampu memberikan rekomendasi kepada Jaksa Agung berupa rekomendasi tentang perbaikan organisasi penyusunan penyempurnaan mekanisme pengawasan dan tata kerja pengawasan yang baku, partisipatif, transparan dan akuntabel. Selain itu komisi Kejaksaan ikut mendorong penyusunan aturan mengenai tingkah laku Jaksa (*Code of Conduct* Jaksa) ini terkait dengan apa yang dikatakan oleh efektif dan berhasil tidaknya pemyidanaan sangat bergantung kepada realitas penegakan hukumnya. Hal ini sangat berkaitan dengan unsur hukum yaitu materi hukum, struktur hukum dan budaya hukum, dalam sebuah masyarakat. Materi hukum meliputi perangkat perundang-undangan, kemudian struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup yang dianut dalam suatu masyarakat.

Karena hanya sebatas rekomendasi, keberhasilan komisi Kejaksaan sangat tergantung pada diri Jaksa Agung dan anggota komisi Kejaksaan. Anggota Komisi Kejaksaan harus aktif memantau hasil penelitian yang diserahkan kepada Jaksa Agung ditindaklanjuti dan harus aktif melaporkan kepada masyarakat yang mengadu tentang perkembangan kasus yang diadukan.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Wawancara dengan Amir Hasan Ketaren (Ketua Komisi Kejaksaan), tanggal 23 Juli 2008

Selanjutnya dalam pasal 13 ayat (2) menyebutkan, dalam hal komisi Kejaksaan menerima langsung laporan masyarakat sebagaimana dalam pasal 11 huruf a, wajib mengirimkan salinan laporan tersebut kepada Jaksa Agung untuk segera ditindak lanjuti oleh aparat internal.

Adanya keharusan dari komisi Kejaksaan yang menerima langsung pengaduan dari masyarakat dan harus mengirimkan salinan laporan tersebut kepada Jaksa Agung untuk ditindaklanjuti oleh aparat pengawasan internal Kejaksaan.¹⁴⁸ Semestinya tidak semua laporan aduan dari masyarakat diteruskan kepada Jaksa Agung untuk ditindak lanjuti oleh pengawasan internal. Komisi Kejaksaan harus diberikan kewenangan untuk menentukan laporan masyarakat yang mana ia periksa sendiri dan yang mana yang harus diteruskan kepada Jaksa Agung berdasarkan kasus yang dilaporkan. Contoh, pengaduan masyarakat mengenai pelanggaran yang dilakukan oleh aparat pengawasan internal sendiri menjadi kewenangan komisi Kejaksaan untuk memeriksa langsung.

Darmono (Kapusdiklat Kejaksaan RI), mengatakan bahwa :

Komisi Kejaksaan tidak melakukan *action* sebelum pengawasan internal melakukan *action*. Jadi, *action* tetap berada pada pengawasan internal Kejaksaan, tetapi bila komisi Kejaksaan melihat pengawasan internal Kejaksaan tidak bekerja dengan baik maka pemeriksaan diambil alih oleh komisi Kejaksaan.¹⁴⁹

Komisi Kejaksaan hanya mengambil alih pemeriksaan yang dilakukan oleh instansi internal Kejaksaan (sesuai pasal 12 ayat (2)), apabila :

- a. pemeriksaan oleh aparat internal tidak menunjukkan kesungguhan atau berlarut-larut;

¹⁴⁸ Lihat pasal 13 ayat (2) Perpres Nomor 18 tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan RI

¹⁴⁹ Wawancara dengan Darmono (Kapusdiklat Kejaksaan RI), tanggal 17 Juli 2008

- b. hasil pemeriksaan oleh aparat pengawasan internal dinilai tidak sesuai dengan kesalahan yang dilakuakn oleh Jaksa atau Pegawai Kejaksaan yang diperiksa dan/atau;
- c. terjadi kolusi dalam pemeriksaan oleh aparat pengawasan internal Kejaksaan.

Pasal 12 ayat (2) huruf a di atas tentang pemeriksaan oleh aparat internal tidak menunjukkan kesungguhan atau berlarut-larut. Komisi Kejaksaan dalam menengtukan tidak sungguh-sungguh atau berlarut-larut tentang proses pemeriksaan berkenaan dengan lamanya waktu yang digunakan. Persolana yang bisa muncul adalah selama ini tidak adanya pedoman yang digunakan mengenai lamanya suatu proses dari tahap yang satu ketahap lainnya. Prosedur penanganan laporan aduan masyarakat terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Jaksa atau Pegawai Kejaksaan selama ini mengacu pada PP nomor 30 tahun 1980¹⁵⁰ mengingat status kita sebagai Pegawai Negeri Sipil. Prosedur dalam PP Nomor 30 Tahun 1980 memang mekanismenya panjang.

Dengan mekanisme PP Nomor 30 tahun 1980 yang lebih lanjut dijabarkan dalam Keputusan Jaksa Agung RI Nomor : Kep-115/JA/10/1999 tentang Susunan Organisasi dan Tata kerja Kejaksaan Republik Indonesia dan Keputusan Jaksa Agung RI Nomor : Kep-503/A/J.A/12/2000 tanggal 5 Desember 2000 tentang Ketentuan-ketentuan Penyelenggaraan Pengawasan Kejaksaan Republik Indonesia, memang membuka peluang penanganan pengaduan dari masyarakat dengan waktu yang lama.

Mekanisme yang sangat panjang perlu ada pembaharuan, administrasi sudah ada tetapi kecepatan dalam menindaklanjuti perlu pembaharuan.

¹⁵⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, tanggal 30 Agustus 1980.

Contoh, daerah diminta untuk melaporkan dalam jangka waktu 30 hari tetapi tidak dilaksanakan dan tidak ada sanksi.¹⁵¹

Ke depan perlu ada pembaharuan mekanisme PP Nomor 30 tahun 1980 dan penjabaran dalam bentuk Kepja seyogyanya diatur mengenai batas waktu yang jelas dalam setiap proses sehingga kepastian hukum baik pelapor maupun terlapor dengan cepat dapat terwujud. Dan yang paling penting adanya sanksi yang tegas terhadap aparat pengawasan jika tidak dilaksanakan.

Pasal 12 ayat (2) huruf b, “ hasil pemeriksaan oleh aparat pengawasan internal dinilai tidak sesuai dengan kesalahan yang dilakukan oleh Jaksa atau Pegawai Kejaksaan yang diperiksa”. Dari bunyi tersebut dapat disimpulkan bahwa untuk menilai tidak sesuaihnya hukuman dan pelanggaran yang dilakukan oleh Jaksa dan Pegawai Kejaksaan setelah pemeriksaan dilakukan oleh aparat pengawasan internal Kejaksaan. Keberatan bisa berasal dari :

1. Jaksa atau Pegawai Kejaksaan yang menganggap hukuman yang diterima terlalu berat;
2. Pelapor yang menganggap hukuman yang dijatuhkan terlalu ringan;
3. Komisi Kejaksaan sendiri menilai melalui penelitian terhadap berkas penanganan kasus oleh aparat internal Kejaksaan.

Persoalan yang bisa muncul, bagaimana jika jenis hukuman yang dijatuhkan adalah hukuman disiplin ringan berupa teguran lisan, teguran tertulis atau pernyataan tidak puas secara tertulis yang tidak bisa diajukan keberatan oleh Pegawai negeri sipil yang dijatuhi hukuman.¹⁵² Untuk keberatan yang diajukan oleh Jaksa atau Pegawai Kejaksaan sudah jelas tidak bisa tetapi bagaimana dengan keberatan yang disampaikan oleh pelapor atau temuan komisi Kejaksaan? Bagaimana halnya dengan putusan Jaksa Agung

¹⁵¹ Wawancara dengan Darmono, SH. MM (Kapusdiklat Kejaksaan RI) tanggal 17 Juli 2008

¹⁵² Peraturan pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil , tanggal 30 Agustus 1980. Op. cit, pasal 6

yang sudah final, mengingat pengawasan internal Kejaksaan muaranya pada diri Jaksa Agung. Ini dapat diperkuat dengan adanya kata “hasil” yang artinya proses pemeriksaan pengawasan internal sudah selesai yang keputusannya ada ditangan Jaksa Agung.

Dengan bunyi pasal 12 ayat (2) huruf b memebrikan kemungkinan keputusan Jaksa Agung dapat diperiksa ulang oleh Komisi Kejaksaan padahal hasil pemeriksaan komisi Kejaksaan sendiri nantinya hanyalah sebagai rekomendasi kepada Jaksa Agung.

Apakah mungkin putusan Jaksa Agung dapat dianulir kembali oleh Jaksa Agung berdasarkan hasil rekomendasi dari komisi Kejaksaan? Ini tergantung pada diri Jaska Agung bersedia untuk merubah keputusannya atau tidak. Bisa saja dilakukan jika ada temuan baru yang menyatakan bahwa memang pelanggaran yang dilakukan tidak sesuai dengan hukuman yang dijatuhkan dan hal ini sangat bergantung keakuratan rekomendasi yang diajukan oleh komisi Kejaksaan.

Pasal 12 ayat (2) huruf c, pengambil alihan oleh Komisi Kejaksaan apabila terjadi kolusi dalam pemeriksaan oleh aparat pengawasan internal. Pasal ini sama dengan pasal 12 ayat (2) huruf b, dimana kemungkinan besar kesimpulan adanya kolusi setelah pemeriksaan internal Kejaksaan selesai dan sekali lagi putusannya ada ditangan Jaksa Agung.

Dengan demikian pengambilalihan oleh komisi Kejaksaan sesuai dengan pasal 12 ayat (2) huruf b dan pasal 12 ayat (2) huruf c sangat rawan menimbulkan masalah antara Jaksa Agung dan Komisi Kejaksaan sehingga yang paling diutuhkan adalah koordinasi antara Jaksa Agung dan Komisi Kejaksaan dapat dilakukan sedini mungkin mulai dari proses penanganan perkara pada tahap awal yang dilakukan oleh aparat pengawasan internal Kejaksaan.

Dengan dilibatkannya Komisi Kejaksaan sejak penanganan perkara sejak awal (dalam hal memantau) dapat mendorong kinerja pengawasan internal Kejaksaan melakukan proses pemeriksaan dengan *fair* sehingga

penjatuhan hukuman sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan oleh Jaksa/ Pegawai Kejaksaan dan kolusi dapat dihindari.

Koordinasi antara Komisi Kejaksaan dengan pengawasan internal Kejaksaan dapat kita lihat dalam pasal 12 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan yang berbunyi : “Dalam hal pemeriksaan perilaku dan/atau dugaan pelanggaran peraturan kedinasan Kejaksaan dilakukan oleh instansi internal Kejaksaan, pemeriksaan tersebut harus dilaporkan kepada komisi Kejaksaan. Dengan adanya keharusan internal Kejaksaan melaporkan pemeriksaan perilaku Jaksa dan Pegawai Kejaksaan yang diduga melakukan pelanggaran peraturan kedinasan kepada komisi Kejaksaan merupakan prinsip koordinasi.

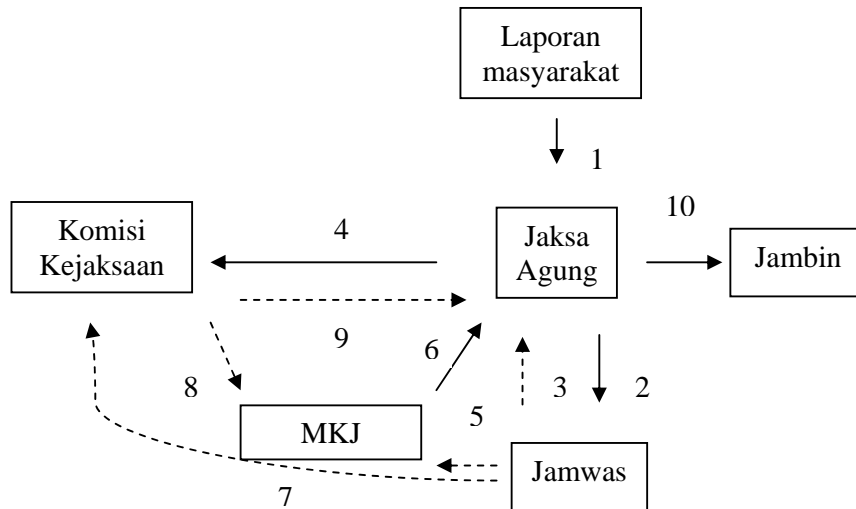
Namun siapa yang harus melaporkan kepada komisi Kejaksaan, apakah Jaksa Agung Muda Pengawasan? Jaksa Agung Muda Pengawasan tidak boleh melapor kecuali kepada Jaksa Agung dan Jaksa Agung bukanlah bawahan komisi Kejaksaan. Tetapi dengan adanya kata “harus” maka pemeriksaan internal Kejaksaan harus dilaporkan kepada Komisi Kejaksaan. Sistem pelaporan antara lembaga biasanya adalah pimpinan dalam hal ini adalah Jaksa Agung setelah Jaksa Agung menerima laporan dari Jaksa Agung Muda Pengawasan.

Penanganan laporan masyarakat yang dilaporkan kepada Jaksa Agung baik secara langsung atau melalui tromol pos 5000 atau tromol pos 4343 harus dilaporkan kepada komisi Kejaksaan.

Koordinasi antara Komisi Kejaksaan dengan pengawasan internal Kejaksaan dapat kita lihat juga dalam pasal 13 ayat (1) yang berbunyi “dalam hal Komisi Kejaksaan melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran peraturan kedinasan Kejaksaan serta sikap perilaku Jaksa dan pegawai Kejaksaan, komisi Kejaksaan memberitahukan kepada Jaksa Agung mengenai dimulainya pemeriksaan.”¹⁵³

¹⁵³ Peraturan Presiden RI tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia, Perpres Nomor 18 Tahun 2005, op. cit, pasal 13 ayat (1)

Penanganan laporan masyarakat yang dilaporkan kepada komisi Kejaksaan dapat kita lihat pada bagan Mekanisme Penanganan laporan masyarakat yang diterima oleh Kejaksaan Agung (Penpres No. 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan sebagai berikut :



Ket :

1. Laporan dari masyarakat ke Komisi Kejaksaan;
2. laporan masyarakat oleh Komisi Kejaksaan diteruskan kepada Jaksa Agung untuk segera ditindaklanjuti oleh aparat internal Kejaksaan (pasal 13 ayat (2))
3. Laporan masyarakat yang diterima dari komisi Kejaksaan, Jaksa Agung memerintahkan JAMWAS untuk segera menindaklanjuti;
4. Setelah meneliti mekanisme pemeriksaan oleh JAMWAS, JAMWAS mengajukan saran pendapat kepada Jaksa Agung mengenai jenis hukuman yang dijatuhkan;

5. MKJ menerima dan melakukan pemeriksaan terhadap temuan atau kesimpulan dari Jamwas sepanjang mengenai adanya Jaksa yang diusulkan untuk diberhentikan atau diberhentikan sementara;
6. MKJ memberikan pertimbangan, pendapat dan saran kepada Jaksa Agung atas kesimpulan pemeriksaan terhadap Jaksa yang diberhentikan atau diberhentikan sementara;
7. Komisi Kejaksaan sesuai dengan pasal 12 ayat (2) Penpres Nomor 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan dapat mengambil alih pemeriksaan apabila :
 - a. Pemeriksaan oleh aparat internal tidak menunjukkan kesungguhan atau berlarut-larut;
 - b. Hasil pemeriksaan oleh aparat pengawasan internal dinilai tidak sesuai dengan kesalahan yang dilakukan oleh Jaksa atau Pegawai Kejaksaan yang diperiksa dan/atau;
 - c. Terjadi kolusi dalam pemeriksaan oleh aparat pengawasan internal.
8. MKJ menerima dan melakukan pemeriksaan terhadap temuan atau kesimpulan dari Komisi Kejaksaan sepanjang mengenai adanya Jaksa yang diusulkan untuk diberhentikan atau diberhentikan sementara;
9. Komisi Kejaksaan merekomendasi kepada Jaksa Agung untuk menjatuhkan hukuman;
10. Terhadap putusan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap Jaksa Agung memerintahkan Jambin untuk melaksanakan eksekusi.

Koordinasi antara Komisi Kejaksaan dengan pengawasan Internal Kejaksaan dapat kita lihat juga dalam pasal 13 ayat (1) yang berbunyi “Dalam hal komisi Kejaksaan melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran peraturan kedinasan antara Kejaksaan serta sikap perilaku Jaksa dan Pegawai

Kejaksaan, Komisi Kejaksaan memberitahukan kepada Jaksa Agung mengenai dimulainya pemeriksaan.”¹⁵⁴

Dari bagan diatas menunjukkan bahwa tugas pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran peraturan kedinasan Kejaksaan serta sikap perilaku Jaksa dan Pegawai Kejaksaan oleh Komisi Kejaksaan, sesuai dengan pasal 13 ayat (2) jo pasal 11 huruf a Peraturan Presiden Nomor 18 tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan hanya mengambil alih pemeriksaan pengawasan internal Kejaksaan.¹⁵⁵ Dengan demikian komisi Kejaksaan hanya memeriksa setelah pemeriksaan pengawasan internal Kejaksaan dianggap gagal sesuai dengan pasal 12 ayat (2) Penpres Nomor 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan.

Sepanjang dilakukan dengan prinsip koordinasi dengan berpedoman pada kewenangan yang dimiliki oleh Komisi Kejaksaan dan aparat Pengawasan Internal Kejaksaan maka dapat dihindari tentang kemungkinan tumpang tindihnya suatu pemeriksaan dugaan pelanggaran oleh Jaksa atau Pegawai Kejaksaan.¹⁵⁶

Untuk menghindari tumpang tindihnya pemeriksaan pengawasan internal Kejaksaan dengan komisi Kejaksaan maka saat kasus yang ditangani oleh pengawasan internal Kejaksaan dinyatakan diambil alih pemeriksaannya oleh komisi Kejaksaan (memenuhi syarat pasal 12 ayat (2) dari Penpres Nomor. 18 tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan), seyogyannya penanganan proses pengaduan kasus yang dimaksud dihentikan pula oleh aparat pengawasan internal Kejaksaan.

E. Kendala-kendala dan Upaya-upaya untuk meningkatkan peran Komisi Kejaksaan dalam melaksanakan Pengawasan terhadap Lembaga Kejaksaan.

¹⁵⁴ Peraturan Presiden RI tentang Komisi Kejaksaan RI, Perpres Nomor 18 Tahun 2005, op.cit pasal 13 ayat (1)

¹⁵⁵ Lihat pasal 12 ayat (2), Ibid

¹⁵⁶ Wawancara dengan Darmono (Kapusdiklat), Tanggal 23 Juli 2008

1. Kendala-kendala.

Tugas Komisi Kejaksaan sebagaimana dalam Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan, yaitu berupa pengawasan, pemantauan dan penilaian. Hasil dari pengawasan, pemantauan dan penilaian akan menjadi masukan atau rekomendasi kepada Jaksa Agung. Rekomendasi yang disampaikan oleh Komisi Kejaksaan kepada Jaksa Agung untuk ditindaklanjuti.

Persoalan yang mungkin muncul adalah bagaimana jika rekomendasi dari Komisi Kejaksaan tidak ditindaklanjuti oleh Jaksa Agung. Walaupun kewenangan Komisi Kejaksaan potensial kuat (tidak kuat karena hanya rekomendasi) sangat tergantung dari *leadership* dan proaktif yang dimiliki oleh Jaksa Agung dan anggota Komisi Kejaksaan. Jadi tergantung apakah Jaksa Agung mau menindaklanjuti rekomendasi dari Komisi Kejaksaan atau tidak. Karena hanya berupa rekomendasi, berhasil tidaknya Komisi Kejaksaan sangat bergantung pada komitmen dan kredibilitas Jaksa Agung untuk merespon dan menindaklanjuti rekomendasi dari Komisi Kejaksaan. Dan juga terkait dengan penggunaan anggaran yang masih menginduk di Lembaga Kejaksaan sehingga hal ini dikhawatirkan akan mengurangi independensi kewenangan Komisi Kejaksaan.

Sebagai ilustrasi ada dua hal yang menjadi penyebab turunnya minat masyarakat melaporkan kasusnya kepada komisi ombudsman yaitu : 1). Komisi ombudsman walaupun ada tindak lanjut terhadap laporan dari masyarakat tetapi jika dimentahkan oleh aparat terkait mereka tidak melaporkannya lagi ke tingkat yang lebih tinggi, dan 2). Komisi Ombudsman tidak secara berkala melaporkan hasil laporan masyarakat kepada pelapor tentang kasus yang dilaporkan.¹⁵⁷

Dalam pasal 13 Undang-undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia disebutkan bahwa “pengusulan pemberhentian tidak hormat dilakukan setelah Jaksa yang bersangkutan diberi kesempatan

¹⁵⁷ Wawancara dengan Darmono, SH. MM, tanggal 8 Juli 2008

secukupnya untuk membela diri dihadapan majelis kehormatan Jaksa, mengenai susunan keanggotaan majelis kehormatan Jaksa sudah dua kali dibentuk yaitu tahun 1993¹⁵⁸ sesuai dengan amanat undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Keputusan Jaksa Agung tentang Majelis Kehormatan Jaksa sudah terbentuk tahun 2004¹⁵⁹ tetapi sampai sekarang belum berfungsi secara maksimal.¹⁶⁰ Dan yang menjadi kendala dalam Majelis Kehormatan Jaksa adalah orang-orang yang diangkat sebagai Anggota Majelis kehormatan Jaksa mendapat Surat Keputusan yang baru lagi untuk menduduki jabatan di daerah sehingga anggota Majelis Kehormatan Jaksa tidak dapat berjalan.¹⁶¹

Dengan belum berfungsinya Majelis Kehormatan Jaksa maka selama ini dalam proses pemecatan masih ditangani oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan.

2. Upaya-Upaya

Dengan kenyataan di atas, Komisi Kejaksaan yang lebih kurang sama dengan Komisi Ombudsman yang hanya memberi rekomendasi, dalam hal ini Komisi Kejaksaan meberi rekomendasi kepada Jaksa Agung, maka yang harus dilakukan oleh Komisi Kejaksaan adalah :

- 1) Komisi Kejaksaan harus proaktif dalam memantau rekomendasi yang disampaikan kepada Jaksa Agung apakah dilaksanakan atau tidak. Jika tidak dilaksanakan maka menjadi bahan laporan oleh Komisi Kejaksaan (laporan berkala) kepada Presiden sebagai atasan Jaksa Agung.¹⁶²

¹⁵⁸ Keputusan Jaksa Agung RI Nomor : Kep-103/J.A/11/1993 tentang Susunan Keanggotaan Majelis Kehormatan Jaksa

¹⁵⁹ Keputusan Jaksa Agung RI Nomor : Kep-080/J.A/07/1999 tentang Susunan Keanggotaan Majelis Kehormatan Jaksa

¹⁶⁰ Keputusan Jaksa Agung RI Nomor : Kep-017/J.A/01/2004 tentang Susunan Keanggotaan Majelis Kehormatan Jaksa

¹⁶¹ Makalah Hendarman Supandji (Sesjamwas), Pembahasan Komisi Kejaksaan, 28 Pebruari 2005

¹⁶² Lihat pasal 27 ayat (3) Perpres Nomor 18 tahun 2005 komisi Kejaksaan, Op. cit.

- 2) Komisi Kejaksaan harus proaktif melaporkan kepada pelapor tentang perkembangan kasus yang dilaporkannya. Termasuk jika kasus tidak ditindaklanjuti karena kurang bukti disertai dengan alasan-alasan.

Belajar dari pengalaman komisi-komisi sebelumnya maka berhasil tidaknya komisi Kejaksaan sangat tergantung pada *leadership* yang dalam hal ini adalah Presiden, apakah dia berani mengambil resiko dan tampil sebagai contoh yang tegas pada orang-orang di sekelilingnya.¹⁶³

Hal yang penting adalah mutu dari Anggota Komisi Kejaksaan, apakah orang-orang yang terpilih melalui beberapa tahap seleksi yang dilakukan oleh panitia Seleksi penerimaan Anggota Komisi Kejaksaan adalah orang-orang yang terbaik sesuai dengan harapan masyarakat.

Untuk mendapatkan orang-orang yang terbaik seyogyanya panitia seleksi mempertimbangkan masukan dari masyarakat dan koalisi pemantau peradilan. Hal lain adalah pada saat penentuan 14 (empat belas) nama oleh Panitia Seleksi untuk diajukan kepada Presiden dan pada saat Presiden menentukan 7 (tujuh) nama untuk menjadi anggota komisi Kejaksaan, maka diharapkan subyektifitas direduksi (dikurangi) dan adanya transparansi kepada masyarakat sehingga masyarakat percaya dengan proses perekrutan Anggota Komisi Kejaksaan.

Persoalan lain yang mungkin muncul adalah bahwa dalam peraturan presiden diatur tentang adanya sekretariat yang terdapat dalam lingkungan Kejaksaan, dengan demikian anggaran komisi keJaksan mengikut pada anggaran Kejaksaan Agung. Masalah anggaran siapa yang menanggung. Dengan tidak jelasnya dari mana anggaran yang dioergunakan oleh komisi Kejaksaan akan mempengaruhi kinerja komisi Kejaksaan.

Sebagai lembaga yang baru komisi Kejaksaan boleh saja anggarannya berasal dari Kejaksaan agung, mengingat tugas utama komisi Kejaksaan

¹⁶³ Adnan Buyung Nasution, Dokumen Metro TV, *Komisi-komisi pengawas Penegak Hukum*.

sebagai pengawas eksternal lembaga Kejaksaan, seyogyanya terpisah dari anggaran Kejaksaan Agung sebagai lembaga yang diawasi.

Saat ini Komisi Kejaksaan Republik Indonesia sedang mengumpulkan database penting, baik mengenai track record Jaksa maupun mengenai sarana dan prasarana serta sumber daya manusia di lingkungan Kejaksaan Republik Indonesia guna menjadi acuan utama dalam memberikan usulan perbaikan maupun dalam memberikan saran untuk pemberian sanksi dan penghargaan atas kinerja Jaksa. Hal ini dilakukan dengan cara diharapkan semua Pegawai di lingkungan Kejaksaan wajib memberikan dan / atau data yang diminta Komisi Kejaksaan dalam melaksanakan tugasnya. Dalam hal Pegawai di lingkungan Kejaksaan tidak memberikan keterangan dan/atau data yang diminta, Komisi Kejaksaan mengajukan usul kepada atasan yang bersangkutan agar menjatuhkan sanksi sesuai peraturan perundang-undangan.

BAB IV

P E N U T U P

A. Kesimpulan

1. Latar belakang terbentuknya Komisi Kejaksaan adalah pada awal reformasi isu utama yang perlu dibenahi terkait dua hal yaitu maraknya KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) dan pemerintahan yang totaliter. Kejaksaan merupakan salah satu lembaga penegak hukum yang sarat KKN, oleh karena itu perlu adanya pembenahan internal kelembagaan sesuai dengan agenda reformasi di bidang hukum tersebut. Naskah kesepakatan bersama pimpinan lembaga penegak hukum yang isinya perlu dikembangkan sistem pengawasan yang akuntabel. Untuk mewujudkan hal tersebut perlu penyempurnaan sistem pengawasan internal Kejaksaan dan pengkajian atas kemungkinan pengembangan lembaga pengawasan eksternal Kejaksaan. Isu tentang perlu dibentuknya pengawasan eksternal Kejaksaan berkembang dengan masuknya dalam pembahasan Rancangan Undang-undang Kejaksaan RI. Pembahasan Undang-undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia disepakati pasal 38 bahwa “Untuk meningkatkan kinerja Kejaksaan, Presiden dapat membentuk sebuah komisi yang susunan dan kewenangannya diatur oleh Presiden. Dengan kata “meningkatkan kinerja Kejaksaan”, terkait dengan hal tersebut maka salah satu faktor untuk meningkatkan kinerja adalah masalah pengawasan. Pelaksanaan dari amanat pasal 38 tersebut maka dibentuklah Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan RI.
2. Komisi Kejaksaan merupakan lembaga pemerintahan non struktural dalam melaksanakan tugas dan wewengannya bersifat mandiri, bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Komisi Kejaksaan berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Presiden. Tugas dan wewenang komisi Kejaksaan menyangkut 3 (tiga) hal yaitu : pengawasan, pemantauan dan

penilaian. Tugas komisi Kejaksaan sebagai pengawasan lembaga Kejaksaan terhadap Jaksa dan pegawai Kejaksaan adalah terhadap kinerja dan terhadap sikap dan perilaku dan tugas Komisi Kejaksaan sebagai penilai dan pemantau lembaga Kejaksaan bukan hanya menyangkut kinerja dan perilaku Jaksa / pegawai Kejaksaan, tetapi juga menyangkut kondisi organisasi, kelengkapan dan sumber daya manusia. Tugas dan kewenangan komisi Kejaksaan tumpang tindih dengan pengawasan internal Kejaksaan namun sepanjang dilakkan dengan prinsip koordinasi maka keberadaan Komisi Kejaksaan justru dapat mendorong peningkatan kinerja lembaga pengawasan internal Kejaksaan dan Kejaksaan secara umum. Dengan demikian kehadiran komisi Kejaksaan patut disambut secara positif untuk melaksanakan salah satu agenda reformasi, khususnya reformasi di bidang hukum.

3. Perbedaan kewenangan Komisi Kejaksaan dengan pengawasan internal Kejaksaan dalam hal pengawasan adalah Komisi Kejaksaan merupakan lembaga pengawasan yang berada di luar lembaga Kejaksaan sedangkan pengawasan internal merupakan bagian integral dari lembaga Kejaksaan. Komisi Kejaksaan dalam hal menerima aduan dari masyarakat wajib mengirimkan salinan laporan kepada Jaksa Agung untuk ditindaklanjuti oleh aparat pengawasan internal Kejaksaan, Komisi Kejaksaan tidak melakukan pemeriksaan sebelum pengawasan internal lebih dahulu melakukan pemeriksaan (hanya mengambil alih pemeriksaan yang dilakukan oleh pengawasan internal Kejaksaan yang dianggap gagal), sedangkan pengawasan internal Kejaksaan dalam hal menerima aduan dari masyarakat berwenang memeriksa langsung kasus yang diadukan (tetapi harus dilaporkan kepada Komisi Kejaksaan tentang dimulainya pemeriksaan). Komisi Kejaksaan selain melakukan pengawasan juga berwenang menilai dan memantau tentang kondisi organisasi, kelengkapan dan sumber daya manusia lembaga Kejaksaan dimana hal tersebut tidak dimiliki oleh pengawasan internal Kejaksaan (dilakukan oleh bagian pembinaan Kejaksaan Agung).

Dan Terkait dengan prospek Komisi Kejaksaan, masalah yang perlu diantisipasi adalah :

- Terkait dengan output Keputusan Komisi Kejaksaan yang hanya sebatas rekomendasi kepada Jaksa Agung maka keberhasilan Komisi Kejaksaan sangat bergantung pada komitmen dan kredibilitas Jaksa Agung untuk menindaklanjuti rekomendasi dari Komisi Kejaksaan karena rekomendasi tersebut tidak mengikat Jaksa Agung.
- Terkait dengan anggaran operasional Komisi Kejaksaan yang diambilkan dari anggaran Kejaksaan Agung sebagai lembaga yang diawasi dapat menimbulkan *conflict of interest* karena Komisi Kejaksaan yang seharusnya mengawasi lembaga Kejaksaan justru anggarannya harus diambilkan dari anggaran Kejaksaan Agung. Dengan demikian seyogyanya Komisi Kejaksaan diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengajukan sendiri anggarannya.
- Terkait dengan anggota Komisi Kejaksaan yang merupakan pejabat publik yang terdiri atas mantan Jaksa, praktisi hukum, akademisi hukum dan anggota masyarakat. Proses seleksinya harus transparan dan partisipatif dimana masyarakat diberikan kesempatan yang cukup untuk menyampaikan pendapat dan tanggapan tertulis tentang integritas dan karakter calon anggota Komisi Kejaksaan.

B. S a r a n

1. Lembaga pengawasan internal dan pengawasan eksternal yang obyek tugasnya sama-sama sebagai lembaga pengawasan terhadap lembaga Kejaksaan senantiasa dilakukan dengan prinsip koordinasi untuk menghindari tumpang tindihnya suatu pemeriksaan.

2. Sebaiknya status pegawai Kejaksaan yang menduduki jabatan struktural terlepas dari Kejaksaan agung dan dikaryakan di Komisi Kejaksaan. Begitu pula dengan staf sekretariat tidak sepenuhnya berasal dari Pegawai Negeri Sipil (khususnya dari lingkungan Kejaksaan) tetapi anggota Komisi Kejaksaan selayaknya diberi wewenang untuk merekrut staf sekretariat yang berasal dari kalangan profesional (non Pegawai Negeri Sipil).
3. Dengan terbentuknya Komisi Yudisial, Komisi Kejaksaan, dan Komisi Kepolisian Nasional ke depan perlu dipikirkan tentang adanya semacam sistem kontrol terpadu antara lembaga pengawasan yang mengawasi sub-sistem yang terlibat dalam Sistem Peradilan Pidana untuk mewujudkan tujuan Sistem Peradilan Pidana.